

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**  
**PROGRAMA DE PÓS – GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO**

Maria de Fátima Souza e Silva

**EM ESPAÇOS URBANOS**

**MODELO DE REFERÊNCIA PARA ANÁLISE E DESENVOLVIMENTO DE  
SISTEMAS DE MONITORAMENTO DE INTERVENÇÕES DE GOVERNOS  
MUNICIPAIS NO CAMPO HABITACIONAL**

Tese de doutorado

FLORIANÓPOLIS  
2005

**MARIA DE FÁTIMA SOUZA E SILVA**

**MODELO DE REFERÊNCIA PARA ANÁLISE E DESENVOLVIMENTO DE  
SISTEMAS DE MONITORAMENTO DE INTERVENÇÕES DE GOVERNOS  
MUNICIPAIS NO CAMPO HABITACIONAL**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutora em Engenharia de Produção.

Orientador: Luiz Fernando Möhlmann Heineck

**FLORIANÓPOLIS**

2005

**MARIA DE FÁTIMA SOUZA E SILVA**

**MODELO DE REFERÊNCIA PARA ANÁLISE E DESENVOLVIMENTO DE  
SISTEMAS DE MONITORAMENTO DE INTERVENÇÕES DE GOVERNOS  
MUNICIPAIS NO CAMPO HABITACIONAL**

Esta tese de doutorado foi julgada e aprovada como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutora em Engenharia de Produção no Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, junho de 2005.

---

Prof. Edson Pacheco Paladini  
Coordenador do Programa

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Luiz Fernando Malmann Heineck, Ph. D. - Universidade de Leeds  
Orientador, UFSC.

---

Prof. Adauto Lúcio Cardoso – Doutor em Arquitetura e Urbanismo – FAU/USP

---

Prof. Ioshiaqui Shimbo - Doutor em Educação - Unicamp

---

Profª. Maria Inês Nahas – Doutora em Ecologia e Recursos Naturais - UFSCar

---

Profª. Sônia Nahas de Carvalho – Doutora em Ciências Sociais - Unicamp

---

Prof. Roberto de Oliveira – Ph.D. University of Waterloo.

## AGRADECIMENTOS

Aos colegas do Departamento de Engenharia Civil da Universidade de Brasília que me apoiaram nos primeiros passos para realizar este objetivo.

Ao Professor Luiz Fernando Mällman Heineck por me acolher pela segunda vez em seu grupo de pesquisa. Seu humor provocativo teve efeitos pedagógicos e motivacionais relevantes para o meu crescimento pessoal e profissional.

Aos dirigentes e técnicos das Instituições onde realizei os estudos de caso meus profundos agradecimentos. A boa vontade e cordialidade com que me receberam jamais serão esquecidas.

Aos professores que participaram da banca do exame de qualificação da pesquisa, são eles Paulo Martino Jannuzzi do IBGE, Luziele Maria Tapajós da UFSC, Kira Maria Antonia Tarapanoff da UnB, Carolina Castro da UFSCar e Vínicius Kern da UFSC pelas contribuições e disponibilidade de deslocamento.

Ao longo destes quatro anos e dois meses tive a ajuda de muitas pessoas entre parentes, amigos e participantes involuntários do processo de realização desta pesquisa. Não sou uma poetiza para dizer mais do que “muitíssimo obrigada” e que, tão longe quanto eu estiver de vocês, terão sempre o meu reconhecimento por este apoio o qual não pude expressar aqui em palavras.

## RESUMO

SILVA, Maria de Fátima Souza e. MODELO DE REFERÊNCIA PARA ANÁLISE E DESENVOLVIMENTO DE SISTEMAS DE MONITORAMENTO DE INTERVENÇÕES DE GOVERNOS MUNICIPAIS NO CAMPO HABITACIONAL. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, UFSC, Florianópolis, 2005.

O objetivo desta pesquisa é contribuir para o desenvolvimento de sistemas de monitoramento de intervenções governamentais no campo habitacional, tendo como pressuposto que as informações inerentes aos processos e aos resultados destas intervenções, ao serem produzidas, sistematizadas e divulgadas de forma organizada, possibilitam a otimização da ação dos diversos agentes que intervêm na cadeia de provisão habitacional. O estudo foi desenvolvido utilizando uma estratégia de pesquisa do tipo indução analítica que permitiu a elaboração gradativa de um modelo de sistematização de informações tomado como referência para analisar o comportamento das variáveis de operacionalização dos sistemas de monitoramento de intervenções governamentais no campo habitacional vigentes em três Secretarias Municipais de Habitação (SMH). Mediante a análise também foram identificadas as possibilidades de compatibilizá-los ao sistema único de monitoramento das intervenções dos governos municipais no campo habitacional que representa o referido modelo. A temática abrangente do modelo prevê a indexação de indicadores qualitativos, quantitativos, objetivos e subjetivos em trinta e três categorias de informação distribuídas em três módulos principais, quais sejam: as regras que definem as intervenções, as suas condições de implementação e as suas características. Os resultados obtidos a partir dos estudos de caso realizados indicam limitações de ordem conceitual no desenvolvimento dos sistemas de monitoramento vigentes nas SMH, mas também possibilidades operacionais já adotadas nestas secretarias para compatibilizar estes sistemas ao sistema único de monitoramento já referido. As limitações de ordem conceitual podem ser enfrentadas a partir da divulgação da própria teorização desenvolvida na pesquisa visando caracterizar os sistemas e os processos de monitoramento, a qual aborda os seguintes assuntos: plano de implementação do modelo; contextualização da implementação do sistema de monitoramento no processo de desenvolvimento de sistemas de informação; modulação temática e cobertura das intervenções; escolha e preparação da equipe; caracterização das variáveis de operacionalização do sistema de monitoramento; representação genérica dos processos que integram a implementação das intervenções; determinação da dimensão conceitual dos indicadores e a sua associação às categorias temáticas do sistema de monitoramento; fontes e armazenamento de dados e formato da divulgação dos indicadores.

**Palavras-chave:** Provisão habitacional. Monitoramento de informações. Avaliação de políticas públicas.

## ABSTRACT

SILVA, Maria de Fátima Souza e. REFERENCE PATTERN FOR THE ANALYSIS OF INTERVENTION MONITORING SYSTEMS OF MUNICIPAL GOVERNMENTS IN THE HABITATION FIELD. Thesis ( Doctorate in Production Engineering, UFSC/Florianópolis – 2005)

The objective of this research is contribute to the development of governmental intervention monitoring systems in the habitation field. For doing so, we took for granted that information inherent to the process and analysis of these interventions, while in course, systematized and disclosed in an organized way, can optimize the action of several agents who intervene in the habitation provision chain. This study was developed through a research strategy called analytical induction, which made it possible to elaborate a gradual pattern of information systematization. This systematization served as reference to analyze the behavior of operational variables of governmental intervention monitoring systems in the habitation field, in force in three Municipal Habitation Secretaries (SMH). Through this analysis, we also identified the possibility of engaging them to the unique intervention monitoring system of municipal governments in the habitation field, which represents the pattern mentioned. The comprehensive thematic of the pattern foresees the index of qualitative as well as quantitative, objective, as well as subjective indicators, in thirty-three information categories, distributed in three main modules, as follows: the rules which define the interventions, its implementation conditions, and its characteristics. The results obtained through the case studies realized indicate some limitations of conceptual nature, in the development of monitoring systems, in force in the SMH. However, operational possibilities, which have already been adopted in these secretaries, enable us to engage these systems to the unique monitoring system mentioned before. The conceptual limitations may be faced from the disclosure of the theorization developed during the research, aiming at characterizing the monitoring systems and processes, which tackles the following topics: pattern implementation plan; contextualization of monitoring implementation systems in the process of development of systems of information; thematic modulation and intervention coverage; selection and preparation of the team; characterization of variables in the operational monitoring system, generic representation of processes which integrate intervention implementations, determination of conceptual dimension of indicators and its association to the thematic categories of monitoring systems, data source and storage and format of indicators disclosure.

**Key-words:** Habitation provision. Information monitoring. Evaluation of public politics.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 2.1 – A Cadeia da provisão habitacional .....	34
Figura 2.2 – Representação da cadeia construtiva para o sub-segmento residencial informal .....	36
Figura 2.3 – Caracterização da problemática habitacional sob o ponto de vista dos produtores de materiais de construção .....	38
Figura 2.4 – Modelo conceitual de avaliação da satisfação residencial: crenças, sentimentos e Comportamento .....	64
Figura 3.1 – Relação entre as áreas de conhecimento que estão envolvidas na estruturação teórica da pesquisa .....	76
Figura 3.2 – Esquema representativo da integração entre tipologias de avaliação de políticas públicas .....	94
Figura 3.3 – Estrutura funcional do sistema local de informações .....	118
Figura 3.4 – O sistema de monitoramento no contexto do sistema de avaliação .....	134
Figura 3.5 – O sistema de monitoramento no contexto do processo de monitoração de informação de intervenções governamentais no campo habitacional .....	137
Figura 3.6 – Representação tridimensional do processo de monitoramento de informações .....	139
Figura 3.7 – Processos inerentes à institucionalização .....	141
Figura 3.8 – Qualidade do ambiente técnico – incerteza e dependência .....	148
Figura 4.1 – Representação do método da pesquisa .....	152
Figura 4.2 – Representação da primeira etapa da pesquisa .....	153
Figura 4.3 – Representação da segunda etapa da pesquisa .....	157
Figura 4.4 – Representação da terceira etapa da pesquisa .....	158
Figura 5.1 – Representação tridimensional do processo de implementações de intervenções governamentais .....	180
Figura 5.2 – Momentos de monitoramento dos indicadores nos projetos e nos programas .....	183
Figura 5.3 – Representação da segunda etapa da pesquisa .....	186
Figura 5.4 – Representação das ferramentas que constituem o modelo de sistematização de informação de intervenções governamentais no campo habitacional .....	189

Figura 5.5 – Representação do funcionamento em rede de um sistema habitacional facilitador.....	199
Figura 5.6 – Relação entre metas gerais e específicas de um sistema de provisão habitacional .....	208
Figura 5.7 – Modelos de estruturas organizacionais .....	209
Figura 6.1 – Representação das etapas de levantamento, sistematização e análise dos dados levantados nos estudos de caso realizados .....	217
Figura 6.2 – O plano de desenvolvimento dos SM no contexto do processo de desenvolvimento de sistemas de informação .....	249
Figura 6.3 – Processos envolvidos na elaboração e implementação de projetos de urbanização e regularização .....	252
Figura 6.4 – Representação genérica do processo de implementação de projeto de programas de urbanização a regularização de assentamentos .....	254
Figura 6.5 – Representação das ferramentas do SM <sup>R</sup> aplicadas ao monitoramento de projetos .....	262
Figura 6.6 – Representação das ferramentas do SM <sup>R</sup> aplicadas ao monitoramento de programas ..	263



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1.1 – Classificação da presente pesquisa segundo os critérios considerados por Vasconcelos (2002) .....	26
Quadro 2.1 – Conceitos elementares da pesquisa .....	33
Quadro 2.2 – Descrição da cadeia da provisão habitacional .....	35
Quadro 2.3 – Síntese das vertentes teóricas que sumarizam o pensamento dos economistas a respeito de desenvolvimento sustentável .....	46
Quadro 2.4 – Módulos do programa de indicadores relativos à habitação do Banco Mundial.....	51
Quadro 2.5 – Instrumentos recomendados e não recomendados pelo Banco Mundial visando a capacitar o mercado habitacional.....	53
Quadro 2.6 – Orientações aos grupos de países participantes do programa de indicadores relativos à habitação .....	54
Quadro 3.1 – Sistema estatístico e sistema de monitoramento .....	80
Quadro 3.2 – Condições para a implementação de políticas formulada com base no enfoque de cima para baixo .....	85
Quadro 3.3 – Propósitos gerais das avaliações .....	92
Quadro 3.4 – Tipos de avaliações de políticas públicas e seus respectivos objetivos .....	94
Quadro 3.5 – Relação de significados atribuídos aos conceitos de desempenho, resultados, eficiência, eficácia e efetividade .....	97
Quadro 3.6 – Quadro resumo: dimensões e indicadores de avaliação de programas .....	98
Quadro 3.7 – Características dos sistemas de indicadores consideradas no sistema de monitoramento de referência .....	103
Quadro 3.8 – Tipologias de medidas socioterritoriais .....	104
Quadro 3.9 – Exemplo da diversidade de denominações relativas à estrutura temática dos sistemas de indicadores .....	106
Quadro 3.10 – Propriedades complementares dos indicadores .....	113
Quadro 3.11 – Exemplos de objetivos de alguns sistemas de indicadores.....	115
Quadro 3.12 Exemplo de aspectos relevantes para a articulação entre os municípios e o IBGE visando à estruturação de sistemas locais de informação .....	121

Quadro 3.13 – Exemplo de quadro síntese do arranjo institucional ideal para o desenvolvimento dos sistemas de monitoramento.....	121
Quadro 3.14 – Pontos positivos e negativos em Relação à PNAD .....	124
Quadro 3.15 – Pesquisas Amostrais Realizadas por Agências Estatísticas Estaduais.....	124
Quadro 3.16 – Temas investigados nos censos da rodada de 2000 .....	127
Quadro 3.17 – Quesitos sobre domicílios levantados na PNAD .....	128
Quadro 3.18 – Variáveis relativas à axiomática e à infra-estrutura do processo de monitoramento determinadas a partir da estrutura conceitual da presente pesquisa .....	138
Quadro 3.19 – Descrição dos subprocessos de institucionalização .....	142
Quadro 3.20 – Estágios de institucionalização e dimensões comparativas .....	143
Quadro 3.21 – Variações de ênfase: três pilares institucionais.....	144
Quadro 5.1 – Esquema da estrutura temática do sistema de monitoramento.....	181
Quadro 5.2 – Critérios de análise das regras do programa.....	184
Quadro 5.3 – Orientações determinadas pelas variáveis organizacionais ao sistema de monitoramento na perspectiva da representação tridimensional do processo de monitoramento .....	194
Quadro 5.4 – Padrões de relacionamento entre o Estado e a sociedade .....	196
Quadro 5.5 – Formatos institucionais de participação popular.....	198
Quadro 5.6 – Esquema representativo das ações a serem promovidas pelos governos locais como facilitadores do funcionamento do mercado habitacional dos sistemas urbanos. ....	202
Quadro 5.7 – Elementos que caracterizam o modelo de gestão da informação .....	210
Quadro 5.8 – Elementos que caracterizam os recursos tecnológicos .....	211
Quadro 6.1 – Síntese das características assumidas pelas variáveis de operacionalização do sistema de monitoramento nas Instituições B, C e D.....	218
Quadro 6.2 – Descrição das características das variáveis de operacionalização dos SMs <sup>B, C e D</sup> .....	219
Quadro 6.3 – Intensidade de aproximação entre as variáveis de operacionalização dos SMs <sup>B, C e D</sup> e as variáveis de operacionalização do SM <sup>R</sup> segundo a percepção da pesquisadora .....	225
Quadro 6.4 – Descrição sumária do comportamento das variáveis organizacionais que determinam o sistema de monitoramento na perspectiva do modelo tridimensional de representação do processo de monitoramento.....	229
Quadro 6.5 – Exemplo de utilização de indicadores diferentes para monitorar uma mesma subdimensão de dois projetos de um único programa.....	256

Quadro 6.6 – Principais fontes de dados utilizadas para o cálculo dos indicadores do SM.....	259
--	-----

## SUMÁRIO

<b>CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO.....</b>	<b>17</b>
1.1 APRESENTAÇÃO .....	17
1.2 TEMA, “LÓCUS” E “FÓCUS” .....	19
1.3 FORMULAÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA .....	22
1.4 ESTRATÉGIA DA PESQUISA .....	25
1.5 MÉTODO DE PESQUISA .....	26
1.6 OBJETIVOS.....	28
1.6.1 Objetivo principal.....	28
1.6.2 Objetivos secundários .....	28
1.7 O CONTEXTO DA PESQUISA.....	29
1.8 O RELATÓRIO DA PESQUISA.....	29
<b>CAPÍTULO 2 - SISTEMAS DE MONITORAMENTO NO CONTEXTO DA PROVISÃO HABITACIONAL</b> <b>.....</b>	<b>31</b>
2.1 INTRODUÇÃO .....	31
2.2 A PRODUÇÃO HABITACIONAL NO CONTEXTO DA PROVISÃO HABITACIONAL .....	31
2.3 A INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO E O SUBSETOR PRODUTOR DE HABITAÇÃO .....	35
2.4 ESTADO-FACILITADOR E SUSTENTABILIDADE: AS REFERÊNCIAS CONCEITUAIS DAS POLÍTICAS DE PROVISÃO HABITACIONAL ATUAL .....	40
2.5 SISTEMA DE INDICADORES APLICADO À ANÁLISE DO FUNCIONAMENTO DOS SISTEMAS HABITACIONAIS .....	50
2.5.1 As orientações decorrentes das análises e as proposições teóricas resultantes: um exemplo da contribuição de um sistema de monitoramento .....	51
2.5.2 Os principais indicadores utilizados para avaliar o funcionamento de sistemas habitacionais em espaços urbanos .....	55
2.6 AS METODOLOGIAS DE PESQUISA EM HABITAÇÃO .....	58
2.6.1 As metodologias comparativas .....	59
2.6.2 As pesquisas pós-ocupação .....	61
2.6.3 As pesquisas de satisfação .....	62
2.6.4 As avaliações de programas habitacionais .....	64
2.7 AS ABORDAGENS TEÓRICAS RELATIVAS À HABITAÇÃO NO BRASIL E NO EXTERIOR .....	68

<b>3 EMBASAMENTO TEÓRICO DO FOCO DA PESQUISA.....</b>	<b>76</b>
3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS .....	76
3.2 CONCEITOS FUNDAMENTAIS E SUAS RELAÇÕES .....	77
3.2.1 Sistemas de monitoramento e sistemas de avaliação .....	77
3.2.2 Aspectos teóricos conceituais da avaliação de políticas públicas e sua relação com o monitoramento .....	81
3.3 OS TIPOS DE SISTEMAS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	91
3.3.1 Os sistemas característicos da área de avaliação de políticas públicas .....	91
3.3.2 Avaliação de desempenho, resultado, eficiência, eficácia e efetividade .....	94
3.3.3 Os sistemas de avaliação constituídos por indicadores sociais e suas características .....	99
3.3.3.1 <i>Aspectos introdutórios</i> .....	99
3.3.3.2 <i>Descrição das variáveis de operacionalização de um sistema de indicadores</i> .....	103
a) <i>Objetivos</i> .....	103
b) <i>Conceitos, estrutura temática e metodologias</i> .....	105
c) <i>Níveis de análise</i> .....	113
d) <i>Contexto e atores sociais envolvidos</i> .....	115
e) <i>Indicadores qualitativos</i> .....	122
f) <i>Publicização</i> .....	123
g) <i>Fontes dos dados</i> .....	123
3.3.4 A temática habitação no contexto dos sistemas de produção e disseminação de estatísticas públicas .....	126
3.3.5 As necessidades de informações que consolidem os dados disponíveis sobre habitação .....	131
3.4 A PROPOSIÇÃO DE UM CONSENTIMENTO PARA REPRESENTAR UM SISTEMA DE AVALIAÇÃO .....	133
3.5 O PROCESSO DE MONITORAMENTO .....	135
3.6 A TEORIA INSTITUCIONAL COMO REFERÊNCIA TEÓRICA À ANÁLISE DAS ESTRUTURAS DE PROVISÃO HABITACIONAL .....	140
3.6.1 Conceituação e especificação de processos de institucionalização .....	141
3.6.2 Estágios de institucionalização e dimensões comparativas .....	142
3.6.3 Alternativas analíticas do processo de institucionalização .....	143
3.6.4 Caracterização do ambiente técnico .....	144
3.6.5 A institucionalização de estratégias .....	145

<b>4 METODOLOGIA DA PESQUISA.....</b>	<b>150</b>
4.1 METODOLOGIA DA PESQUISA.....	150
4.2 O MÉTODO DA PESQUISA .....	152
4.2.1 As etapas da pesquisa .....	153
4.2.1.1 <i>A primeira etapa: estudo exploratório</i> .....	153
4.2.1.2 <i>A segunda etapa: projeto, elaboração e prototipagem do modelo</i> .....	155
4.2.1.3 <i>A terceira etapa: a caracterização e análise dos sistemas de monitoramento vigentes nas Secretarias Municipais de Habitação</i> .....	158
4.2.2 Razões para utilizar os estudos de caso .....	159
4.2.3 Definição da unidade de análise .....	159
4.2.4 Tipo de pesquisa .....	160
4.2.5 Definição do número de casos.....	160
4.2.6 Seleção dos locais .....	161
4.2.7 Coleta de dados .....	161
4.2.8 Protocolo e banco de dados.....	162
4.2.9 A compilação e a análise dos dados.....	162
4.2.10 Rigor científico pretendido .....	162
<b>CAPÍTULO 5 - RESULTADOS DAS DUAS PRIMEIRAS ETAPAS DA PESQUISA E CARACTERIZAÇÃO DAS VARIÁVEIS ORGANIZACIONAIS QUE INTERFEREM NO DESENVOLVIMENTO DE UM SISTEMA DE MONITORAMENTO.....</b>	<b>165</b>
5.1 INTRODUÇÃO .....	165
5.2 A PRIMEIRA ETAPA: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO .....	166
5.2.1 Fase 1: Análise dos sistemas de indicadores identificados .....	167
5.2.2 Fase 2: A formulação de um sistema de avaliação: um recorte na abrangência temática pretendida.....	171
5.2.2.1 <i>Aspectos introdutórios</i> .....	171
5.2.2.2 <i>As principais contribuições do estudo para a elaboração do modelo de sistematização de informações referentes às intervenções governamentais</i> .....	173
5.3 A SEGUNDA ETAPA: ELABORAÇÃO E PROTOTIPAGEM DO MODELO DE REFERÊNCIA ....	175
5.3.1 Fase 3: o projeto do modelo de sistematização de informações .....	175
5.3.1.1 <i>Aspectos introdutórios</i> .....	175
5.3.1.2 <i>As referências teóricas</i> .....	176
a) <u>Definição do conteúdo do sistema de avaliação</u> .....	178
b) <u>Os momentos de monitoramento dos indicadores nos projetos e nos programas</u> .....	181
c) <u>Níveis de análise do sistema de avaliação</u> .....	183
d) <u>Crítérios de análise</u> .....	184

5.3.1.3 <i>A contribuição das referências teóricas</i> .....	185
5.3.1.4 <i>O projeto do modelo de sistematização de informações relativas às intervenções dos governos municipais no campo habitacional</i> .....	185
5.3.2 Fases 4 e 5: Elaboração do modelo no contexto do processo de monitoramento de uma Secretaria Municipal de Habitação.....	187
5.3.3 Fase 6 – Protótipo do modelo de monitoramento das intervenções governamentais no campo habitacional dos espaços urbanos brasileiros.....	190
5.3.3.1 <i>Os objetivos da elaboração do protótipo</i> .....	191
5.3.3.2 <i>Descrição do protótipo</i> .....	191
5.3.4 Significados atribuídos às variáveis organizacionais que determinam o processo de monitoramento.....	192
5.3.4.1 <i>Caracterização das variáveis organizacionais que determinam a axiomática do processo de monitoramento</i> .....	193
a) <i>Estratégia organizacional</i> .....	194
b) <i>Regulamentos, normas e métodos</i> .....	204
c) <i>Planejamento estratégico</i> .....	206
d) <i>Processo de tomada de decisão</i> .....	207
e) <i>Modelo de gestão da informação</i> .....	209
5.3.4.2 <i>Caracterização das variáveis organizacionais que determinam a infra-estrutura do processo de monitoramento</i> .....	210
a) <i>Recursos tecnológicos</i> .....	211
b) <i>Qualidade das informações e acesso às fontes</i> .....	211
c) <i>Recursos humanos</i> .....	212
<b>CAPÍTULO 6 - RESULTADOS DA TERCEIRA ETAPA DA PESQUISA: PROPOSIÇÃO DE PROCEDIMENTO PARA ANÁLISE E IMPLEMENTAÇÃO DE SISTEMAS DE MONITORAMENTO DE INTERVENÇÕES DE GOVERNOS MUNICIPAIS NO CAMPO HABITACIONAL</b> .....	<b>216</b>
6.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS .....	216
6.2 CARACTERIZAÇÃO DAS VARIÁVEIS DE OPERACIONALIZAÇÃO DOS SISTEMAS DE MONITORAMENTO NAS INSTITUIÇÕES B, C e D (SMs <sup>B, C e D</sup> ) .....	217
6.3 LIMITAÇÕES E POSSIBILIDADES DOS SMs <sup>B, C e D</sup> .....	226
6.4 RECOMENDAÇÕES PARA O AJUSTAMENTO DOS SMs DE SECRETARIAS MUNICIPAIS DE HABITAÇÃO AO SM <sup>R</sup> .....	247
6.4.1 Conteúdo do plano de implementação do modelo.....	248
6.4.1.1 <i>Contextualização da implementação do sistema de monitoramento no processo de desenvolvimento de sistemas de informação</i> .....	248
6.4.1.2 <i>Modulação temática e cobertura das intervenções</i> .....	249
6.4.1.3 <i>Escolha e preparação da equipe</i> .....	250
6.4.1.4 <i>Caracterização das variáveis de operacionalização do sistema de monitoramento</i> .....	251

6.4.1.5 <i>Representação genérica dos processos que integram a implementação das intervenções</i> ..	252
6.4.1.6 <i>Determinação da dimensão conceitual dos indicadores e a sua associação às subdimensões que constituem a estrutura temática do sistema de monitoramento</i> .....	253
6.4.1.7 <i>Fontes e armazenamento de dados</i> .....	258
6.4.1.8 <i>Formato da divulgação dos indicadores monitorados</i> .....	260
<b>CAPÍTULO 7 - CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES PARA TRABALHOS FUTUROS</b> .....	266
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	272
<b>ANEXO 1 – EXEMPLOS DE INDICADORES</b> .....	283
<b>ANEXO 2 – PROTOCOLOS DA PESQUISA</b> .....	286
<b>ANEXO 3 – CARACTERÍSTICAS DOS SISTEMAS DE INDICADORES IDENTIFICADOS</b> .....	302
<b>ANEXO 4 – FERRAMENTAS QUE REPRESENTAM O MODELO DE SISTEMATIZAÇÃO DE INFORMAÇÕES RELATIVAS ÀS INTERVENÇÕES GOVERNAMENTAIS</b> .....	306
<b>ANEXO 5 – DESCRIÇÃO DOS PROCESSOS DE MONITORAMENTO NO CONTEXTO DAS INSTITUIÇÕES B, C e D</b> .....	322
<b>ANEXO 6 – DESCRIÇÃO DO ESTUDO DE CASO NA INSTITUIÇÃO A</b> .....	374



# **CAPÍTULO 1**

## **INTRODUÇÃO**

### **1.1 Apresentação**

Ao longo deste texto será analisado o processo de monitoramento de intervenções governamentais no campo habitacional, destacando a possibilidade de adequar e compatibilizar sistemas de monitoramento resultantes de tal processo a um sistema de monitoramento de referência, o qual representa um modelo de sistematização de informações relativas a estas intervenções nos espaços urbanos brasileiros. Este sistema de monitoramento de referência tem como uma de suas principais características a possibilidade de compatibilizar estas informações entre os diversos municípios brasileiros, de maneira que ele é denominado também de sistema único de monitoramento de informações.<sup>1</sup>

A escolha do tema decorreu da constatação de que as avaliações destas intervenções partem, na maioria das vezes, de esforços empenhados por especialistas em determinados aspectos envolvidos no processo de produção habitacional, ocasionando, assim, um aprofundamento em aspectos particulares do tema habitação, induzindo a uma percepção incompleta ou parcial do mesmo, em que está implícita a sugestão de apreender - ou explicar - o todo por alguma de suas partes, tidas virtualmente como a fundamental (DORFMAN, 1989).

À exclusão de uma avaliação abrangente das intervenções governamentais soma-se o incipiente entendimento do processo de monitoramento de informações como condicionante à disponibilidade de dados.<sup>2</sup>

Apesar disto, este estudo se utiliza, em grande medida, do referencial conceitual da área de avaliação de políticas públicas, buscando reconhecer a especificidade do ambiente informacional de cada área de intervenção governamental e a singularidade, daí decorrente, do processo de monitoramento de informação que esta a elas relacionado.

---

<sup>1</sup> Ressalta-se que as expressões processo de monitoramento (PM), sistemas de monitoramento (SM); sistema de monitoramento de referência (SM<sup>R</sup>); sistema único de monitoramento (SUM) e modelo de sistematização de informação (MSI) serão amplamente utilizados ao longo do texto, recomenda-se especial atenção aos seus significados no contexto desta pesquisa.

<sup>2</sup>O monitoramento condiciona a disponibilidade de dados quando é considerado como proposto por GARCIA, 2001 tal como será exposto no capítulo 3 desta pesquisa.

Uma das questões centrais de que trata o trabalho diz respeito ao papel dos governos como facilitadores do processo de monitoramento de informações, objetivando promover o funcionamento dos sistemas habitacionais dos espaços urbanos em que atuam. Dito de outra forma, procura-se analisar o processo de monitoramento de informações no contexto do enfoque facilitador, o qual vem sendo tomado como referência na orientação das políticas públicas em geral (RICCI, 2004), incluindo as voltadas para o campo habitacional.

Vasconcelos (2004) aponta que, neste contexto, existem dois significados da demanda crescente pela otimização das políticas públicas: um é a adequação automática e acrítica ao enfoque referido no parágrafo anterior e o outro, numa perspectiva inversa, pode significar uma oportunidade para os interesses popular-democráticos que buscam por uma gestão dinâmica dos recursos públicos. O autor vê, assim, o campo da gestão pública como um campo contraditório de luta de interesses e de projetos políticos e societários, que, entretanto, independente da direção política que este processo adote ocorre uma demanda crescente por pesquisas e investigações científicas e aplicadas visando gerar conhecimentos que subsidiem o processo de tomada de decisão restringido pela constante limitação de recursos e a crescente competição intersetorial entre políticas e programas.

Neste sentido, no presente estudo, a análise das variáveis organizacionais que definem o processo de monitoramento em organizações, quais sejam: a estratégia organizacional, os regulamentos, normas e métodos, o planejamento estratégico, a tomada de decisão, o modelo de gestão da informação, os recursos tecnológicos, a qualidade e o acesso das informações e os recursos humanos empregados, é realizada com o intuito de gerar subsídios para a estruturação de instrumentos que, por sua vez, subsidiem o processo de tomada de decisão. O sistema de monitoramento vigente nas organizações é determinado pelas características que estas variáveis assumem tal como será explicitado ao longo da pesquisa.

A experiência acumulada pela autora<sup>3</sup> da pesquisa em atividades de ensino, pesquisa e extensão no campo da habitação provocou o seu interesse no estudo de sistemas de informação que pudessem ser utilizados na avaliação de intervenções governamentais no campo habitacional.

---

<sup>3</sup> No restante deste relatório, a autora da pesquisa será denominada pesquisadora.

## 1.2 Tema, *lócus* e *fócus*

Na presente pesquisa, visando estabelecer seus limites de forma mais precisa, optou-se por explicitar, além do seu tema, o seu *lócus* e o seu *fócus* a partir dos conceitos apresentados por Golembiewski (apud KEINERT, 2000) e Henry (apud KEINERT, 2000).

*Lócus* de uma pesquisa é o que delimita o local institucional a ser explorado pelo estudo, definindo os fenômenos empíricos que constituem o objeto de pesquisa. No caso desta pesquisa o *locus* é o sistema de provisão habitacional. O *fócus* é “a perspectiva teórica que coloca à disposição conceitos para selecionar e interpretar os fatos reais e as observações integrativas relevantes para as principais questões” (KEINERT, 2000, p. 30).

O funcionamento dos sistemas habitacionais foi estudado por quatro abordagens principais, a saber: a teoria da convergência, a estrutura da provisão habitacional, a orientação das políticas e a cadeia de provisão habitacional como uma estrutura analítica comparativa (BOELHOUWER; HEIJDEN, 1993). Estas abordagens contribuem para o entendimento do *lócus* da pesquisa. Para o entendimento do *fócus* da pesquisa – o processo de monitoramento de informações relativas às intervenções governamentais no campo habitacional - foi necessário recorrer a outros campos de conhecimento que tomam como objeto de estudo a informação.

Tais estudos podem ser considerados de duas naturezas: aqueles que se dedicam às análises sociológicas e aqueles que se dedicam ao aprimoramento dos processos envolvidos na utilização das informações e do conhecimento. Estes últimos se desenvolvem no contexto teórico da teoria das organizações, da ciência da informação e da ciência da computação.

Nestes três contextos, tradicionalmente, a ênfase é a empresa como “centro de gravidade” do processo de desenvolvimento de sistemas de informação. Porém, na presente pesquisa, a ênfase é o processo de monitoramento de informações associado a intervenções governamentais em espaços urbanos no campo habitacional. Este enfoque exige a consideração do conceito de organização mais do que de empresa, uma vez que, está relacionado à estrutura de provisão habitacional local, institucionalizada ou não, onde atuam os agentes envolvidos nas organizações públicas e privadas responsáveis pelo processo de formulação, implementação e ocupação destas intervenções.

Para analisar o processo de monitoramento de intervenções governamentais sob a ótica da teoria das organizações, foram adotadas formulações que tratam do fenômeno organizacional sob o ponto de vista da institucionalização e do desenvolvimento de estratégias. A consideração de tais

formulações se fez necessária tendo em vista que estes fenômenos interferem diretamente no processo de monitoramento de informação e nas características da sua atividade resultante, a saber, o sistema de monitoramento.

As formulações teóricas da ciência da informação relativas ao monitoramento ambiental contribuíram fundamentalmente para a conceituação do fenômeno de pesquisa, qual seja, o processo de monitoramento de informações, além de outros nele envolvidos como o planejamento, o processo decisório, o estudo do comportamento dos usuários de informações, a articulação de parcerias com usuários e fornecedores de informação, falta de diretórios de bases de dados e de documentação da informação e inadequações estruturais.

Por fim, a recorrência às formulações teóricas da ciência da computação se justifica por ter possibilitado posicionar o desenvolvimento de um sistema de monitoramento de informações no contexto do processo de desenvolvimento de sistemas de informação, indicando seus limites e continuidades futuras.

Contudo, estas três áreas de conhecimento ainda não davam conta de posicionar o estudo dentro do campo da análise de políticas públicas. Suas contribuições eram favoráveis à operacionalização da pesquisa sob o ponto de vista metodológico, mas pouco contribuía para demonstrar a sua utilização. Foi necessário, ainda, recorrer a mais uma área de conhecimento, a área de avaliação de políticas públicas.

Barreto e Pinto (2001) destacam uma série de dificuldades conceituais para delimitar o campo de análise das políticas públicas, bem como, o de avaliação de políticas propriamente, pois consideram que os referenciais teóricos que lhe servem de base ainda não estão suficientemente consolidados. Apesar disto, ou em função disto, as autoras apresentam uma categorização dos estudos em avaliação de políticas, tomando como referência os objetivos que pretendem alcançar. Na primeira, elas incluem aqueles estudos que buscam relacionar uma série de resultados a determinadas configurações políticas. Estes estudos os autores consideram como sendo avaliativos porque associam aspecto valorativo.

Na segunda categoria, as autoras consideram que o objetivo é estabelecer com maior precisão a relação entre os resultados alcançados pelas políticas e determinadas estruturas institucionais. Em outras palavras, estes estudos buscam determinar a intensidade com que as metas em uma política específica são atingidas e de que maneira. Além de verificar se os objetivos dos programas estão sendo alcançados, procuram examinar os processos pelos quais eles são

implementados. O presente estudo está alinhado com esta segunda categoria de estudos de avaliação de políticas públicas na medida em que tem como preocupação a análise do processo de monitoramento de informações que a condiciona.

Vasconcelos (2004) salienta que o termo mais conciso para se referir à interação de várias disciplinas que analisam um mesmo fenômeno é interdisciplinaridade. No entanto, o autor ressalta que a acepção da palavra pode ser interpretada numa perspectiva mais ampla e abrangente, que vai além das disciplinas, incluindo a interação de paradigmas, profissões, teorias e outros. Ainda, o autor apresenta uma categorização do que chama de práticas inter-. A classificação leva em conta os sucessivos graus de cooperação e de coordenação crescentes entre os diversos campos de saber. Nesta classificação, as práticas inter-:

são práticas de interação participativa que inclui a construção e a pactação de uma axiomática comum a um grupo de campos de saber conexo que introduz a noção de finalidade maior que redefine os elementos internos dos campos originais (VASCONCELOS, 2004, p. 112).

O presente estudo, na visão da pesquisadora, tem características de prática inter-, nos termos propostos por Vasconcelos (2004), porque exige o reconhecimento de uma problemática comum às diferentes disciplinas, qual seja, a falta de metodologias de monitoramento de intervenções governamentais, estabelecida a partir de um pressuposto comum e de uma plataforma de trabalho conjunto.

O pressuposto comum, no caso, pode ser considerado o que foi apontado por Barros Silva e Costa (2002) quando observaram que a necessidade de desenvolvimento da capacitação institucional para a avaliação num estudo realizado no Brasil, Argentina e Chile deriva do crescimento da necessidade de legitimação dos programas e políticas implementados pelos governos em função das exigências de responsabilização impostas pelos Poderes Legislativo e Judiciário e de transparência e visibilidade do processo decisório, as quais decorrem, especialmente, dos Tribunais de Contas. Além das exigências destes atores políticos, o autor cita o papel da mídia como principal veículo indutor de transformações reais da administração pública através da promoção de pesquisas de opinião que visam identificar o interesse das comunidades. Outros autores, como Ricci (2004), enfatizam ainda o papel dos movimentos populares como agentes reivindicatórios da legitimidade dos programas públicos.

A plataforma de trabalho conjunto pode ser considerada o processo de desenvolvimento de sistemas de informação, na perspectiva apontada por Carvalho (2003), qual seja, a de avançar nas

discussões para a estruturação de sistemas de informações visando ao acompanhamento e avaliação de políticas públicas de forma a tornar a avaliação atividade constitutiva do processo destas políticas.

A fim de contextualizar o pressuposto e a plataforma comum de trabalho no âmbito desta pesquisa, estabeleceu-se como tema a avaliação de intervenções governamentais no campo habitacional em espaços urbanos, como *locus*, a estrutura de provisão habitacional e, como *fócus*, o processo de monitoramento de informações relativas a estas intervenções.

### 1.3 Formulação da situação problema

A necessidade de obtenção de dados que revelem a diversidade interna dos territórios vem sendo considerada pelos especialistas em políticas públicas (KOGA, 2002; DOWBOR, 2003). A falta de dados específicos sobre os territórios tem levado à aceitação de análises relativas aos problemas habitacionais, quando estas são feitas, que se caracterizam mais por uma avaliação do funcionamento dos sistemas habitacionais em espaços urbanos do que propriamente das intervenções governamentais em espaços urbanos, no campo habitacional.

Desde os primeiros esforços realizados pelo Banco Mundial de Desenvolvimento e pelas Nações Unidas através da Comissão das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (CNUAH), houve um progresso marcante no desenvolvimento de conceitos, metodologias e técnicas para a construção de indicadores.

Além de terem sido estabelecidas recomendações e regras para contabilizar as atividades que intervêm e decorrem do funcionamento de um sistema habitacional urbano, foi construído um conjunto de indicadores de base comparativa. Porém, tais indicadores não alcançaram legitimidade suficiente, como referência comum, para a avaliação de diferentes espaços urbanos. Apesar disto, eles são exemplos da possibilidade de vir a ser constituído um sistema único de informações relativas às intervenções governamentais no campo habitacional que estabeleçam séries históricas e comparáveis de indicadores.

A adoção de padrão internacional, como proposto pela Organização das Nações Unidas, não é conflitante com o objetivo das instituições nacionais interessadas em estabelecer um sistema de monitoramento que gere respostas ágeis e pertinentes ao planejamento, acompanhamento e avaliação das respectivas ações em prol da adequação da habitação às necessidades da sociedade.

No Brasil, a preocupação com o estabelecimento de uma ampla base de informações quantitativas a respeito das intervenções dos governos municipais no campo habitacional é manifestada em diversos documentos publicados por instituições governamentais, não governamentais, acadêmicas e partidárias. Embora, na maioria das vezes, tal preocupação não se revele em propostas detalhadas de sistemas de informação, ela pode ser tomada como uma manifestação da necessidade de monitorar os sistemas habitacionais urbanos.

A complexidade que se reveste a avaliação de programas públicos, aliada a outros fatores como a exigência, em alguns casos, de grupo de controle para efetuar comparações, tem incentivado a estruturação de sistemas de indicadores, visando determinar parâmetros a serem atingidos em relação a determinados aspectos do desenvolvimento social e econômico de uma dada população, independente das intervenções governamentais a que esta população foi submetida. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é o exemplo mais conhecido deste tipo de alternativa. As alternativas denominadas “melhores práticas” também têm sido divulgadas. Elas são escolhidas entre vários programas sociais, usando critérios nem sempre explicitados, como é o caso da escolha daquelas que apresentaram melhores resultados. Após a escolha, são divulgados seus procedimentos para que possam ser repetidos em outros contextos. A crítica que pode ser feita a estas alternativas é que elas não possibilitam a conexão entre os processos de formação, formulação e implementação das ações governamentais.

Uma experiência desenvolvida pela Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo (EESC – USP) objetivando a avaliação de programas habitacionais financiados com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) se diferencia, por exatamente, buscar a avaliação das intervenções e não das condições habitacionais dos espaços urbanos onde tais intervenções são localizadas. Esta metodologia consistiu na construção de indicadores calculados para uma amostra representativa do universo de empreendimentos contratados em cada programa de aplicação de recursos (BONDUKI, 2001).

A construção de um sistema de indicadores é uma tarefa extremamente complexa. Vários fatores podem ser atribuídos a esta complexidade, entre eles, o fato da área de habitação abranger um amplo e heterogêneo aspecto de atividades, com resultados e exigências diferenciadas, envolvendo múltiplos agentes e organizações públicas e privadas. O processo dinâmico do espaço urbano, onde a habitação está inserida, dificulta a interpretação dos indicadores ao longo do tempo, pois um bem de consumo assume valores diferentes para seus consumidores, relativizando a avaliação dos resultados alcançados. Ainda, as especificidades nacionais que impõem a necessidade de associar a produção de

informação quantitativa ao desenvolvimento de estudos mais aprofundados para validar ou redefinir os pressupostos sobre os quais se apoiaria a construção de um conjunto mínimo de indicadores para serem tomados como referência.

Para um país em desenvolvimento como o Brasil, além da necessidade de ampliar a base de cobertura e a temática dos indicadores, há que ser melhorada a qualidade e a representatividade das informações primárias por meio de investimentos na coleta e no tratamento dos dados. Tal necessidade foi mencionada por Carvalho (2003) ao realizar uma análise do processo de avaliação de intervenções governamentais de provisão habitacional, intervenções em cortiços, oferta de educação supletiva a distância, estágios para estudantes e atividades culturais para populações socialmente vulneráveis.

Suas principais conclusões apontam para: a) a fragilidade dos critérios utilizados no registro e armazenamento dos dados como uma limitação à avaliação; b) a necessidade de utilização de métodos distintos de avaliação conforme o objetivo pretendido; e c) a necessidade de refinar a conceituação fundamental envolvida na atividade de avaliação e reforçar a importância da avaliação de processo de uma intervenção mais do que a de impacto, principalmente pelo seu papel na produção do conhecimento. A partir desta análise, a autora enfatiza que, se o propósito é incluir a avaliação no processo das políticas públicas, é necessário avançar na discussão visando à estruturação de sistemas de informação que possibilitem o seu acompanhamento e a sua avaliação.

Dowbor (2003), ao analisar o papel da informação para a cidadania e o desenvolvimento sustentável, considera que existem tecnologia e informação de base, mas o desafio está no estabelecimento de metodologias de sistematização destas informações.

O problema a ser estudado nesta pesquisa foi identificado a partir do exposto neste item, ou seja: a crescente necessidade de dados sobre as características internas dos municípios, os avanços alcançados no desenvolvimento de conceitos, metodologias e técnicas para a construção de indicadores, a existência de experiências voltadas à avaliação de programas habitacionais e as dificuldades nelas observadas em estruturar sistemas de informação que possibilitem o acompanhamento e a avaliação de intervenções governamentais em geral e especificamente voltados para o campo habitacional. Ele é expresso como sendo a falta de modelos de sistematização de informações relativas às intervenções no campo habitacional dos espaços urbanos brasileiros.



## 1.4 Estratégia da pesquisa

Yin (2001) afirma que as estratégias de pesquisa podem ser escolhidas a partir dos propósitos do estudo, podendo ser exploratórios, descritivos ou explanatórios. Os estudos exploratórios visam à familiarização com o fenômeno objeto de estudo, os estudos descritivos visam caracterizar quantitativamente e/ou qualitativamente um fenômeno e os estudos explanatórios visam esclarecer as relações de causa e efeito entre os fatores que explicam o fenômeno a partir da ligação entre duas variáveis - ou conceitos - ao longo do tempo (ANDRANOVISH; RIPOSA, 1993, p. 50).

Yin (2001) esclarece também que, além do propósito do estudo, a estratégia de pesquisa de uma investigação pode ser definida levando em conta três outros critérios: (a) o tipo de questão de pesquisa proposto; (b) a extensão do controle que o pesquisador tem sobre os eventos comportamentais e afetivos; e (c) o nível de importância de acontecimentos históricos em relação a acontecimentos contemporâneos.

No entanto, embora estes esclarecimentos do autor sejam relevantes para a determinação de estratégias de pesquisa, optou-se por apresentar a estratégia desta pesquisa a partir da abordagem exibida por Vasconcelos (2004). Nesta abordagem, um primeiro esclarecimento que o autor apresenta é quando contrapõe dois tipos de pesquisa: aquela que considera o fenômeno que investiga como um fato e aquela que o consideram como um processo complexo. O primeiro tipo o autor denomina de pesquisa inspirada pelo paradigma da simplicidade e o segundo, de pesquisa inspirada no paradigma da complexidade. A presente pesquisa tem como objeto de pesquisa o processo de monitoramento de intervenções governamentais no campo habitacional, que pode ser representado como um processo complexo, o que a coloca como uma pesquisa inspirada pelo paradigma da complexidade.

Segundo o autor em pauta, pesquisas com esta inspiração adotam como estratégia denominada pelos metodólogos de indução analítica ou análise seqüencial. Esta estratégia consiste em realizar a análise dos resultados obtidos concomitantemente à coleta dos dados, de forma que o pesquisador levante constantemente novas hipóteses, referencie-as e aprofunde-as com a discussão teórica. Nesta pesquisa, esta foi a estratégia adotada e, para desenvolvê-la, em cada etapa, um propósito da pesquisa foi perseguido através da utilização de técnicas que possibilitavam a exploração, a descrição e a explanação.

Ainda, visando uma melhor contextualização da metodologia da presente pesquisa, a pesquisadora a classifica com base nos critérios considerados por Vasconcelos (2004). O primeiro

critério proposto pelo autor é o nível de abrangência no enquadramento do objeto. São consideradas três categorias: pesquisa temática ou focal simples; pesquisa exploratória ou ensaística; e programas, projetos integrados e redes de pesquisa. O segundo critério leva em conta os diferentes tipos de objetos e fontes a serem investigados. As categorias neste caso são: a pesquisa teórica; a avaliação do estado da arte em um campo específico; a revisão bibliográfica ou da literatura; a revisão de pesquisas; a análise secundária e a meta-análise. O terceiro critério diz respeito à natureza dos dados e da análise. As categorias aqui são: qualitativas, quantitativas ou mistas. O quinto critério trata dos objetivos, aplicações e tipo de conhecimento implicado e tem por categorias as pesquisas básicas, acadêmicas e aplicadas<sup>4</sup>.

No Quadro 1.1 são apresentadas as categorias em que a presente pesquisa se enquadra para os diferentes critérios considerados pelo autor em tela.

**Quadro 1.1 – Classificação da presente pesquisa segundo os critérios considerados por Vasconcelos (2004)**

<b>Critério</b>	<b>Categoria</b>	<b>Justificativa</b>
Nível de abrangência no enquadramento do objeto	Pesquisa exploratória	O fenômeno investigado é um processo complexo, pouco conhecido, pouco investigado e passível de várias perspectivas de interpretação. Há um interesse explícito tanto na caracterização dos sistemas de monitoramento como no debate teórico a respeito do papel deste sistema no funcionamento dos sistemas habitacionais urbanos
Diferentes tipos de objetos e fontes a serem investigados	Pesquisa teórica e de avaliação do estado da arte em campo específico	A pesquisa é teórica, porque contextualiza o fenômeno no campo de habitação; é de avaliação do estado da arte em campo específico, porque analisa os tipos de sistemas de avaliação de políticas públicas
Natureza dos dados e da análise	Pesquisa qualitativa	A pesquisa se baseia em uma rede de evidências apoiadas em dados qualitativos.
Objetivos, aplicações e tipo de conhecimento implicado	Acadêmica	A pesquisa tem forte cunho teórico, pois não foi aplicada, tendo sido apenas constatada sua necessidade e condições de aplicabilidade.

Fonte: Baseado em Vasconcelos (2004).

## 1.5 Método de pesquisa

Conforme Silva (2001), método de pesquisa “trata dos procedimentos a serem adotados em uma investigação, intervenção ou avaliação”. O método adotado para a realização desta pesquisa

<sup>4</sup> Deve ser ressaltado que o autor cita um último critério que denomina simplesmente de pesquisa avaliativa. O significado atribuído a este critério é o próprio tema desta pesquisa, na medida em que o apresenta como sendo uma “investigação não convencional, através de instrumentos científicos aplicados ou profissionais especializados, das relações existentes entre os diferentes componentes de uma intervenção e/ou entre eles e o contexto mais amplo” (VASCONCELOS, 2004). A partir desta conceituação, o autor apresenta os tipos de pesquisa avaliativa os quais se aproximam dos conceitos que serão exibidos no capítulo 3 deste estudo, originados da área de avaliação de políticas públicas.

está sinteticamente descrito a seguir. O esquema que o representa pode ser visualizado na figura 4.1 deste estudo.

Na etapa inicial da pesquisa, desenvolvida ao longo de duas fases que ocorreram concomitantemente, foi realizado um estudo de caso exploratório por meio de técnicas de pesquisa como análise de documentos, entrevistas e observações diretas.

A segunda etapa da pesquisa foi desenvolvida ao longo das etapas 3, 4, 5 e 6. Na etapa 3, foi elaborado o projeto de um modelo abrangente de sistemas de monitoramento de intervenções governamentais no campo habitacional. O projeto foi elaborado objetivando a definir as variáveis de operacionalização de um sistema de monitoramento destas intervenções e as características que elas podem assumir. Na fase 4, foi elaborado o modelo através do estabelecimento da configuração genérica de suas ferramentas. Na fase 5, foi realizada uma contextualização do modelo proposto em uma secretaria municipal de habitação, com a finalidade de analisar as características assumidas pelas variáveis de operacionalização dos sistemas de monitoramento em função do comportamento das variáveis organizacionais que definem o processo de monitoramento de intervenções governamentais. Nesta fase também foi analisada a pertinência das demais ferramentas que constituem o modelo proposto. Na fase 6, foi realizado um protótipo de baixa fidelidade do referido modelo, de maneira a possibilitar a simulação de sua flexibilidade, imprimindo, assim, maior legitimidade à proposta de pesquisa.

A terceira e última etapa da pesquisa foi realizada em duas fases. Na primeira, que corresponde à sétima fase da pesquisa, foram efetuados os estudos de caso em outras duas Secretarias Municipais de Habitação. Na última e oitava fase, foi realizada a sistematização dos dados coletados na etapa anterior de forma a responder as duas questões que orientaram esta etapa da pesquisa.

## 1.6 Objetivos

### 1.6.1 Objetivo principal

A presente pesquisa visa analisar como são monitoradas as intervenções dos governos municipais no campo habitacional e como as informações resultantes deste processo de monitoramento podem ser incorporadas a um sistema único de informações. Para chegar a este objetivo, foram realizados quatro estudos de caso. Um em uma Instituição que trata da questão habitacional no âmbito nacional e três em Secretarias Municipais de Habitação. Os três municípios onde foram realizados os estudos, no período de 2001 a 2004, têm entre 300.000 e 500.000 habitantes,.

### 1.6.2 Objetivos secundários

Os objetivos secundários desta pesquisa são:

- Contextualizar os sistemas de monitoramento nas estruturas teóricas das áreas de avaliação de políticas públicas e de ciência da informação.
- Definir as variáveis de operacionalização que determinam os sistemas de monitoramento, bem como identificar suas possíveis características.
- Realizar uma análise contextualizada das características assumidas pelas variáveis de operacionalização dos sistemas de monitoramento.
- Comparar o comportamento das variáveis de operacionalização dos sistemas de monitoramento de intervenções governamentais no campo habitacional em relação ao comportamento das variáveis de operacionalização previstas no sistema de monitoramento que representa o modelo de sistematização de informações desenvolvido.
- Propor recomendações para que os sistemas de monitoramento de intervenções governamentais no campo habitacional vigente nas SMH possam ser compatibilizados a uma base comum de informações relativas a estas intervenções nos espaços urbanos brasileiros.

## **1.7 O contexto da pesquisa**

O tempo de realização, as competências dominadas pela pesquisadora e pela instituição a que está vinculada, assim como a urgência e a pertinência do problema de pesquisa, são alguns dos aspectos que definem as regras estabelecidas para a realização da pesquisa. Os recursos disponíveis e o número de participantes da equipe de pesquisa são os aspectos que definem a infra-estrutura para a realização da pesquisa. Por fim, as características da pesquisa são determinadas pela definição de seu tema, sua limitação, seu problema, suas questões, sua estratégia de pesquisa e seus resultados.

O tempo de realização desta pesquisa foi limitado em quatro anos. As competências dominadas pela pesquisadora são aquelas desenvolvidas ao longo de sua carreira profissional e as dominadas pela instituição a que a pesquisa está vinculada. A urgência da pesquisa pode ser considerada de definição ambivalente, isto é, pode ser considerada extrema, se for tomada como referência a necessidade de contribuir na solução da problemática habitacional em espaços urbanos. Porém, ela pode ser mínima, se for adotado o pressuposto de que a solução de tal problemática depende mais de investimento na produção de novas unidades habitacionais do que de um efetivo sistema de informação. O pressuposto adotado pela pesquisadora é de que um efetivo sistema de informações contribuiria de forma definitiva para uma maior adequação dos investimentos aplicados a fim de solucionar a problemática habitacional em espaços urbanos.

A receita financeira para a realização da pesquisa limita-se ao valor disponibilizado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, mensalmente, na forma de bolsa de pesquisa, tal como é de amplo conhecimento público. Esta fonte de recursos cobriu as despesas com transporte, material de escritório, equipamento, contratação de programadores, auxiliar de pesquisa, aquisição de material bibliográfico e participação em eventos especializados.

Os fatores que caracterizam a pesquisa estão especificados ao longo dos capítulos que serão apresentados a seguir.

## **1.8 O relatório da pesquisa**

Esta tese foi organizada de modo que o leitor possa entender a estrutura teórica e metodológica empregada na realização da pesquisa. Neste primeiro capítulo, é introduzida a pesquisa a partir de sua apresentação, da caracterização do contexto em que foi desenvolvida, do seu tema,

locus e focus, do problema que pretende analisar, da solução metodológica e do método de pesquisa empregado.

No segundo capítulo é descrito em detalhes o locus da pesquisa, o qual foi identificado como a cadeia de provisão habitacional de espaços urbanos.

No terceiro capítulo são exibidos os conceitos envolvidos na estruturação teórico-conceitual da pesquisa. No quarto capítulo, é apresentada a sua metodologia, enquanto no quinto, são destacados os resultados obtidos nas duas primeiras etapas. Os resultados obtidos na terceira etapa da pesquisa estão apresentados no capítulo 6 e as considerações finais sobre o estudo, no capítulo 7.

Um alerta ao leitor é oportuno. Em função da interdisciplinaridade envolvida na pesquisa, alguns trechos do texto exigem maior atenção a cada um dos termos utilizados nas frases que o constituem. Quando possível, visando diminuir o esforço de leitura, foram convencionadas siglas para representar expressões e termos, as quais são sempre previamente anunciadas.

## **CAPÍTULO 2**

### **SISTEMAS DE MONITORAMENTO NO CONTEXTO DA PROVISÃO HABITACIONAL**

#### **2.1 Introdução**

O fenômeno em investigação nesta pesquisa é o processo de monitoramento de intervenções governamentais no campo habitacional em espaços urbanos, as quais ocorrem no interior do processo de provisão habitacional. O local onde ocorre este processo está sendo considerado o *lôcus* da presente pesquisa. Neste capítulo, inicialmente, será exibida uma caracterização dos elementos deste *lôcus* visando o melhor entendimento das condições de implementação de um sistema de monitoramento nos contextos habitacionais urbanos. O objetivo é discutir a contribuição potencial destes sistemas para o equacionamento teórico-empírico da problemática habitacional nos espaços urbanos brasileiros.

#### **2.2 A produção habitacional no contexto da provisão habitacional**

Uma dificuldade inicial para analisar o *lôcus* da pesquisa foi à inexistência de um termo, na língua portuguesa, que expressasse exatamente o sentido que a autora pretendia atribuir ao contexto no qual ocorrem as ações relativas a provisão habitacional nos espaços urbanos.

Tal dificuldade decorre muito provavelmente do fato de que, no Brasil, a ênfase principal das pesquisas é a produção habitacional e não a provisão habitacional, no sentido que Lasswell (*apud* ANDRONOVICH; RIPOSA, 1993) adotou para tais conceitos. Para o autor, provisão é uma sequência de eventos, na qual o processo político influencia os processos de organização e de tomada de decisão dos governos ou da sociedade, resultando em uma alocação dos escassos recursos públicos. Provisão não implica somente ações governamentais, mas também, e com igual relevância, envolve questões como canais de acesso - formais e informais, a estrutura de competição e colaboração e a organização e comunicação de interesses. Produção, segundo o autor, se refere à organização do setor privado e aos meios e métodos por ele utilizado para conduzir seus negócios. A produção não envolve somente a manufatura e serviços, mas cada vez mais, envolve também o desenvolvimento de serviços altamente

especializados de natureza financeira, legal e de arquitetura, por exemplo, e as necessidades do gerenciamento de alto nível como comunicação e controle<sup>5</sup>.

Andronovich e Riposa (1993) alertam para o fato de que enfatizar o conceito da produção pode levar ao determinismo tecnológico ou econômico de maneira que o problema urbano pode ser explicado somente em termos tecnológicos ou econômicos. Uma análise mais abrangente exige a inclusão de outros elementos de natureza política e social, possibilitando uma visão da problemática urbana em questão, como produto de uma luta social e não como um resultado natural. A inclusão da dimensão da provisão, na análise da problemática habitacional em espaços urbanos, permite a consideração dos interesses distintos e na maioria das vezes conflitantes de diferentes grupos sociais, inclusive, o representado pelas organizações das várias esferas governamentais que formulam ou implementam a política. É o que pode ser depreendido, por exemplo, da afirmação reproduzida abaixo em relação à estrutura da construção capitalista:

A relação específica entre cada agente evoluiu como resultado de relações sociais pré-existentes na construção e da procura por lucros. A separação específica, por exemplo, que se dá entre as atividades necessárias para a provisão habitacional só poderá ser explicada desta maneira. A separação entre o proprietário da terra, o promotor, o construtor e o proprietário não foi o simples resultado de uma especialização de funções técnicas, mas foi o resultado de diferenças entre seus interesses econômicos (BALL, 1981, p. 30).

A contraposição do conceito de provisão em relação ao de produção apresentada na literatura internacional e a falta de referência a tal conceito na literatura nacional especializada levou à adoção do termo sistemas habitacionais, atribuindo-lhe o significado apresentado por Pugh (1996). O autor considera que os sistemas habitacionais são constituídos por uma dimensão teórica e outra prática. A dimensão teórica se estabelece pelo fato de a habitação constituir parte de uma economia política e ter associação com a teoria social, a filosofia das ciências sociais e com a escolha política. A dimensão prática é dada pela sua consideração como uma necessidade básica. Estes sistemas abrangem produção, consumo, locação, manutenção, financiamento e a disponibilidade de recursos para a produção da habitação e para a sua ocupação. O autor ainda ressalta que as características e operações em um sistema habitacional diferem de acordo com o sistema econômico em que ele atua. Assim, cada espaço urbano possui um sistema habitacional característico.

Os conceitos de provisão habitacional, estrutura de provisão habitacional e cadeia de provisão habitacional, largamente utilizados na literatura internacional, também facilitam o

---

<sup>5</sup> Este significado de produção se aproxima do conceito de cadeia produtiva apresentados por Picchi (1993); Cardoso (1997); ANTAC (2001) e MDICE (2000).



entendimento do locus onde ocorre o fenômeno que está sendo analisado no presente estudo, qual seja, o processo de monitoramento de informações das intervenções governamentais nos sistemas habitacionais dos espaços urbanos brasileiros. Estes conceitos estão reproduzidos e comentados no Quadro 2.1, com a indicação dos autores que os apresentaram originalmente.

### Quadro 2.1 – Conceitos elementares da pesquisa

**Provisão habitacional:** é um processo físico de criar e transferir uma moradia para seus ocupantes, seus subseqüentes usos e reprodução física, ao mesmo tempo um processo social dominado pelos interesses econômicos envolvidos. (BALL, 1986). Assim, este conceito inclui outros processos como locação, manutenção, reparo, reforma e demolição, sugerindo que uma política de provisão habitacional deve incluí-los em sua proposição.

**Estrutura de provisão habitacional:** é essencialmente um sistema de atores e precisa ser sistematicamente relacionado a um amplo contexto visando produzir profunda e abrangente explicação (SOMERVILLE, 1994). Também representa um dado processo histórico de provisão e produção de habitação, estando focalizado mais nos seus principais agentes do que nos processos e relações entre eles (BALL, 1986). Tendo em vista este conceito pode ser depreendido que embora possa ser considerada uma estrutura fixa em cada contexto, esta também deve apresentar suficiente flexibilidade para se moldar aos vários arranjos das organizações que a constituem, visando responder às especificidades dos diferentes processos de provisão contemplados em determinada intervenção do setor público, do setor privado ou de ambos em determinado espaço urbano.

**Processo da provisão habitacional:** Ambrose e Barlow (*apud* AMBROSE, 1991) analisaram sistemas habitacionais europeus e mostraram que a provisão e o uso de unidades habitacionais são realizados num processo constituído por cinco estágios: promoção, investimento, construção, alocação e o uso - incluindo manutenção, conversão, re-alocação e eventual desocupação. Em alguns casos, uma organização é responsável por todos os estágios – ou processos; em outros, cada estágio é feito por organizações diferentes. São estes arranjos entre as organizações que representam os agentes que diferenciam as estruturas institucionais de cada processo de provisão habitacional.

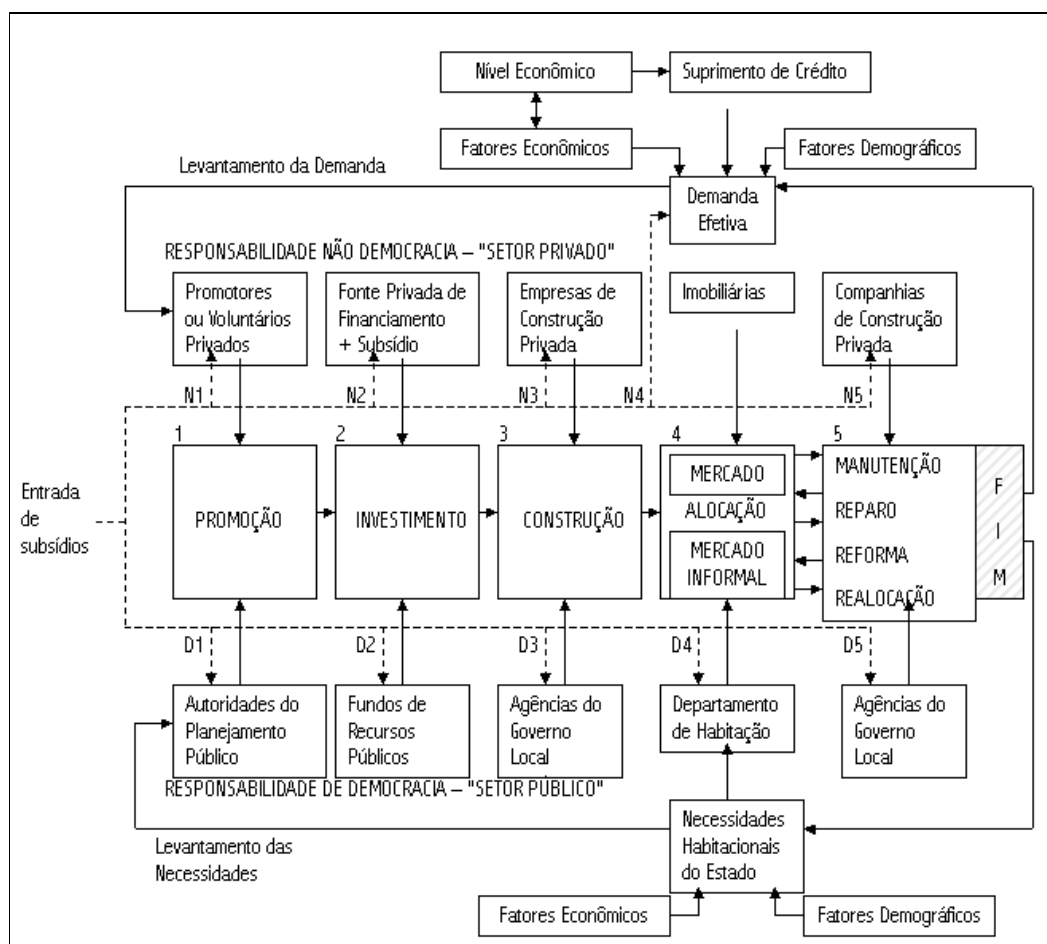
**Cadeia da provisão habitacional:** Ambrose (1991) considerou-a como sendo os estágios do processo de provisão habitacional, tomados em conjunto. O autor a representou tal como pode ser visto na Figura 2.1, onde os N representam os tipos de subsídios ofertados nos países do leste europeu ao mercado privado e os D representam os tipos de subsídios ofertados ao mercado público de habitação. São eles: N1: disponibilidade de terra ao preço do mercado informal; N2: empréstimos para a construção com taxas de retorno equivalentes às do mercado informal; N3: suporte financeiro para a indústria da construção; N4: liberação de taxas para habitações adquiridas através de empréstimos ou financiamentos; N5: Concessões especiais para motivar a renovação urbana. D1: subsídios do governo central aos locais para estimular a promoção de novos esquemas habitacionais; D2: empréstimos a taxas equivalentes ao mercado informal, proporcionado por autoridades locais; D3: subsídios do governo central ao governo local visando estimular o aumento da taxa de construção; D4: subsídios do governo central para os departamentos municipais visando cobrir os custos de administração e gerenciamento dos serviços de apoio a melhorias da habitação da população de baixa renda; D5: subsídios do governo central para os agentes locais visando cobrir reparos e renovar o estoque.

Fonte: Elaborada a partir de Ball (1986), Somerville (1994), Ambrose e Barlow (*apud* AMBROSE, 1991) e Ambrose (1991)

Na Figura 2.1 pode ser vista a representação da cadeia de provisão habitacional e os agentes públicos e privados que dela participam, bem como a interação entre eles, as quais, deve ser ressaltado, ocorrem através de trocas de informações que registram os processos - e as atividades que os compõem - realizados no interior desta cadeia.

Além disto, a cadeia da provisão habitacional reproduzida na Figura 2.1 possibilita uma associação com as ações voltadas para a provisão habitacional vigentes no Brasil. Visando evitar a

necessidade de caracterizar detalhadamente estas ações nesta pesquisa, o que se tornaria demasiadamente extenso e repetitivo, tomou-se como referência três documentos que as apresentam em nível de detalhe suficiente aos propósitos deste estudo. Estes documentos são: 1) Documento de Política Nacional de Habitação elaborado pela Comissão de Políticas Urbanas da Câmara Federal (PROJETO DE LEI, 2000); 2) Caderno Programa Habitar Brasil/BID - Volume 1 – Política Municipal de Habitação – Orientações para Formulação e Implementação (PHBB, 2001) e; 3) Projeto Moradia (INSTITUTO DE CIDADANIA, 2000). Daqui para frente, estes documentos serão referidos como documento 1, 2 e 3, respectivamente.



Fonte: Baseado em Ambrose (1991, p.94).

\*No Brasil, a construção pode ser realizada por empresa contratada por licitação, por cooperativas ou por sistema de mutirão e auto-ajuda. Os serviços relativos à manutenção, a reparos, a reformas e a re-alocações, quando controlados pelo Departamento Municipal de Habitação, também são executados segundo diferentes alternativas.\*\*No Brasil, equivalentes às exigências do mercado.\*\*\* No Brasil, equivalente aos critérios de seleção de beneficiários.

**Figura 2.1 - A Cadeia da Provisão Habitacional**

Para um entendimento mais exato das relações sociais que se estabelecem no interior de uma cadeia de provisão habitacional, no Quadro 2.2 é reproduzida parte dos comentários elaborados por Ambrose (1991), quando da apresentação do esquema da provisão habitacional.

#### **Quadro 2.2 - Descrição da Cadeia da Provisão Habitacional**

A produção de uma unidade habitacional requer, primeiro, que uma pessoa ou agência decida que ela será construída em um determinado local. Isto exige a observação da legislação de planejamento e zoneamento local. Os valores financeiros, necessários, para comprar a terra, os materiais e a mão-de-obra são providenciados. Estes recursos são arranjados em um processo construtivo que define uma unidade habitacional utilizável. Neste ponto, já se iniciam as prospecções para determinar quem ocupará o imóvel. Após a locação, venda ou simplesmente ocupação do imóvel, por um período longo que pode ser em torno de 100 anos, a unidade habitacional é submetida à manutenção, reformada e talvez transformada para outra finalidade de uso. Neste período, ela poderá ser alocada, vendida ou ocupada por várias vezes. Após este período, o imóvel talvez não possa mais ser utilizado para a habitação, podendo inclusive ser demolido.

Fonte: Elaborado a partir de Ambrose (1991).

\* \* \*

A conceituação apresentada neste item visa a uniformização, no âmbito desta pesquisa, da representação do processo de provisão habitacional nos espaços urbanos.

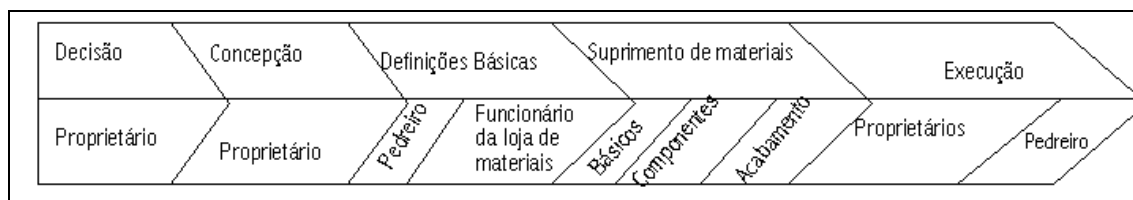
### **2.3 A indústria da construção e o subsetor produtor de habitação**

A indústria da construção representa os agentes responsáveis pela produção das habitações e integra a cadeia de provisão habitacional. Para uma rápida apreensão da complexidade desta indústria podem ser tomadas as denominações apresentadas por Kendall (*apud* VLIET, 1998) aos se referir a estes agentes: as empresas de construção; os fabricantes de materiais e componentes; os vendedores de materiais e componentes; as organizações de transporte; os escritórios de projeto; os legisladores responsáveis pela determinação de códigos e padrões de construção; os sindicatos de trabalhadores e os trabalhadores; as associações de classe que defendem diversos interesses; grupos de pesquisa privado e público; agências de regulamentação de governos locais e instituições financeiras<sup>6</sup>. Relevante, ainda, ter em conta que na cadeia construtiva do setor informal ocorrem estas

---

<sup>6</sup> Observa-se que no Brasil, o termo indústria da construção considera apenas as empresas construtoras. Recentemente, foi cunhado o termo cadeia produtiva da indústria da construção o qual abrange os agentes citados pelo autor.

mesmas ações, porém, os agentes que as realizam são outros, tal como pode ser observado no esquema da Figura 2.2.



Fonte: MDIC (2000, p. 3)

**Figura 2.2 - Representação da Cadeia Construtiva para o Sub-segmento Residencial Informal**

O fato de os estudos relacionados à habitação, no Brasil, priorizarem a análise da forma de provisão baseada na produção de habitação, como apontado no item anterior, resulta na existência de um aporte de conhecimento representativo a respeito do funcionamento da indústria da construção, que se apresenta sob dois enfoques principais (FARAH, 1992), quais sejam: um em que prevalece a perspectiva do consumo e, outro que a perspectiva é o papel desta indústria na geração de empregos. Farah (1992) aponta como justificativa para o estudo da indústria da construção a noção de incapacidade de atendimento de necessidades sociais no plano de consumo. Tal incapacidade é atribuída à inexistência de demanda solvável por moradia e ao atraso tecnológico do setor quando comparado com outros setores industriais e com o mesmo setor nos países ditos centrais.

Quanto aos estudos referentes à indústria da construção que enfatizam seu papel como absorvedor de mão de obra, Farah (1992) os classifica em duas categorias: a) os estudos gerais sobre a economia brasileira e, b) os estudos voltados à análise do setor. Com relação aos primeiros a autora em pauta considera que se baseiam na economia e na sociologia sem análises aprofundadas da articulação entre a indústria da construção e o processo de acumulação de capital no país.

Entre os estudos voltados especificamente para a análise do setor, aqueles que abordam a introdução de mudanças no processo de trabalho por iniciativa do capital imobiliário foram mostrados de forma pioneira por Vargas (1980) e IPT (1987). Farah (1992) destaca que a tendência de mudanças identificadas nos estudos que o precederam ocorre em um grupo pequeno de empresas construtoras e as inovações, na maioria destas empresas, ocorrem de uma forma pontual, não chegando a se caracterizar como uma postura inovadora sistemática por parte das empresas, embora, existe uma orientação para a racionalização do processo de produção.

Esta orientação se consolidou principalmente entre as maiores empresas do setor em todas as capitais e grandes e médias cidades brasileiras como amplamente documentado em trabalhos acadêmicos publicados nos anais dos Encontros Nacionais de Tecnologia do Ambiente Construído.<sup>7</sup> Outros eventos de áreas temáticas específicas apresentam em seus anais trabalhos que comprovam tal orientação, como é o caso do Simpósio Brasileiro de Gestão da Qualidade (SIBRAGEQ).

Assim, pode ser dito que a caracterização da Indústria da Construção decorrente dos estudos acadêmicos enfatiza questões intrínsecas a ela, reforçando os aspectos relacionados à produção de habitação.

A indústria da construção pode, também, ser caracterizada por meio de indicadores, tais como: a participação no Produto Interno Bruto do país, o número de empregados, o número de unidades monetárias geradas em outros setores em função do investimento de uma unidade monetária no setor e o valor investido<sup>8</sup> pelas empresas do setor em pesquisa e desenvolvimento.

A indústria da construção é, também, vista através de seus subsetores. Assim, o subsetor habitacional apresenta seus indicadores específicos. Além daqueles já mencionados para o setor como um todo, um importante indicador é o número de habitações iniciadas anualmente. Na língua inglesa, ele é denominado "*housing starts*". O número de habitações iniciadas anualmente, tanto pelo setor privado como pelo setor público, são importantes referências para se analisar o funcionamento do sistema habitacional dos espaços urbanos.

O subsetor produtor de habitação emergiu, na maioria dos países, a partir da intensificação dos processos de industrialização e urbanização. Os governos procuraram promover o seu desenvolvimento por meio de incentivos financeiros tanto aos compradores de habitação como aos produtores. Os produtores utilizam para justificar a obtenção de recursos ou incentivos, na grande maioria das vezes, relações como as que se pode observar na Figura 2.3.

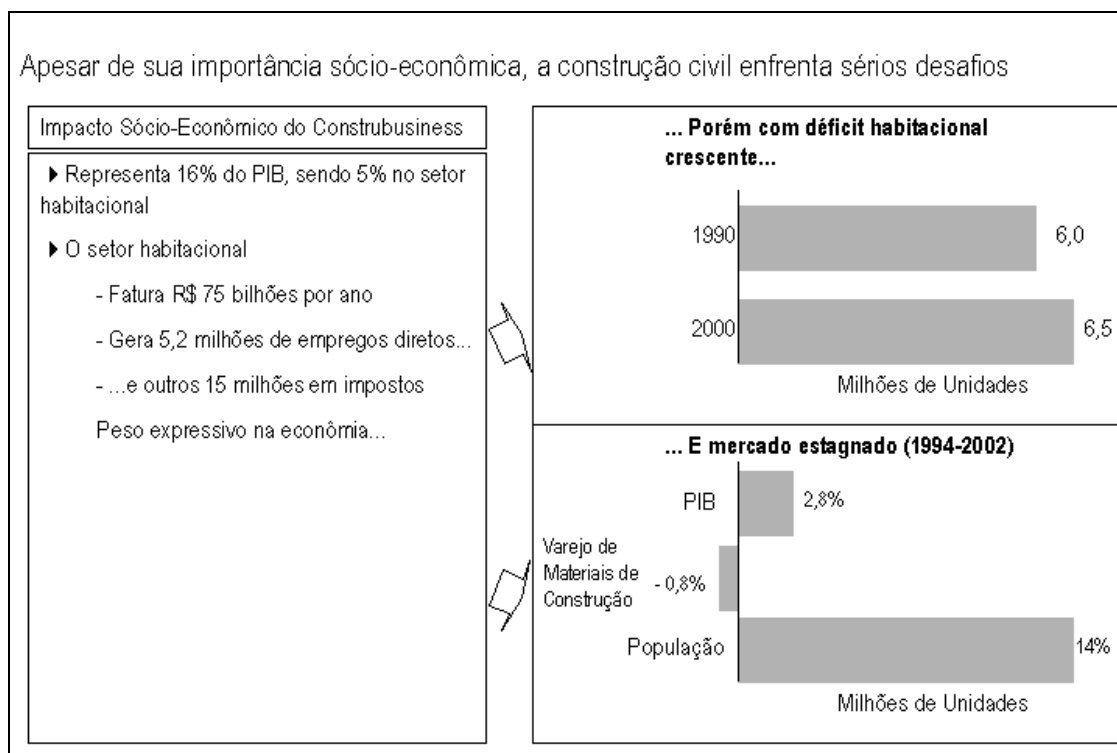
Análises como estas aparecem mais como "formas ideais, abstratas e atemporais" que acabam por criar significados "estilizados" para a expressão mercado (Ball, 1997). O maior déficit habitacional brasileiro está no mercado que atinge a população com renda inferior a 3 salários mínimos, que concentra 83% do total deste déficit (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2000). Os

---

<sup>7</sup> Estes encontros ocorrem, em média, a cada dois anos desde 1988.

<sup>8</sup> Este valor geralmente é muito pequeno, se comparado com o valor investido por outros setores em investimentos da mesma natureza. Vários estudos já foram realizados para analisar o baixo investimento em pesquisa e desenvolvimento desta indústria, sendo reconhecidas, em todo o mundo, as características incrementais de seu processo de inovação. Para maior aprofundamento, ver: Ferro (1979); Vargas (1980), Farah (1992); Fraser e Fraser (2001).

representantes da indústria da construção tentam atrair a atenção dos governos visando obter novos financiamentos, se utilizando destes dados, sem entretanto, associar com a classe social a que eles se referem e nem as origens estruturais do problema, como por exemplo, à legislação urbana e a propriedade da terra. Estas só são mencionadas em estudos realizados no âmbito acadêmico e em regiões do país que possuem estrutura mínima para obter dados necessários para tanto.



Fonte: ABRAMAT (2004, p. 4)

**Figura 2.3 – Caracterização da problemática habitacional sob o ponto de vista dos produtores de materiais de construção**

Este é o caso do estudo de Silva e Castro (1997) quando analisaram a influência da legislação urbana na capacidade do mercado de produzir habitações para a população com renda inferior a cinco salários mínimos na cidade de São Paulo. As principais conclusões que as autoras chegaram foram:

- Despreocupação prática de governos e empresários com a questão habitacional que se apóia na válvula de escape viabilizada pela provisão irregular.
- A contraposição exclusiva aos assentamentos irregulares mediante a disputa do mercado legal pelas mesmas áreas.

- A estagnação da densidade dos bairros mais ricos em oposição ao crescimento moderado dos intermediários e acelerado das periferias nas grandes cidades.
- A influência da lógica dos investimentos públicos e da gestão do uso do solo no comportamento do mercado formal e do mercado irregular.
- A regulamentação de imóveis que em, última instância, favorece as parcelas de maior renda da população.
- O descompasso da política federal de financiamento habitacional com a política fundiária.

Neste ponto, seria conveniente considerar as observações feitas por Ball (1997) quando questiona sobre o que constitui efetivamente o mercado habitacional, como ele pode conciliar as aspirações sociais e políticas e que ferramentas e teorias são necessárias para entendê-lo. O autor assinala que as pesquisas sobre a indústria da construção se preocupam mais com a análise crítica das intervenções estatais do que com o entendimento dos mecanismos do mercado. Para ele, as necessidades habitacionais devem ser entendidas no contexto da nacionalidade e temporalidade específica<sup>9</sup>, empiricamente baseada nas estruturas de provisão mais do que recorrendo às formas ideais abstratas e atemporais, como é freqüentemente estilizado quando do uso da expressão mercado.

\* \* \*

O objetivo, neste item, foi caracterizar as análises da indústria da construção. Para tanto se buscou num primeiro momento apresentar seus principais agentes para depois descrever os critérios comumente utilizados para caracterizá-la, os quais foram identificados como sendo: os estudos acadêmicos que enfocam seu papel como responsável pela produção de habitação e geração de renda, os indicadores econômicos e a sua segmentação em subsetores. Os estudos acadêmicos apontam uma tendência para a racionalização do processo de produção identificada sobretudo entre as grandes empresas do setor. As análises baseadas em indicadores e nos subsetores nem sempre objetivam um equacionamento realista da problemática habitacional, enfatizando, na maioria das vezes, a análise crítica das intervenções governamentais por parte dos representantes da indústria, sem recorrer a estudos de especificidade geográfica e temporal para se identificar todas as variáveis que compõem a problemática habitacional.

---

<sup>9</sup> Uma pesquisa realizada recentemente por Abramo (2004) pode ser considerada como orientada nesta direção. O estudo analisa a relação entre o mercado imobiliário informal e a dinâmica da mobilidade residencial nas favelas do Rio de Janeiro, bem como os impactos eventuais das políticas focalizadas na urbanização e a sua relação com efeitos negativos.

As análises apresentadas para caracterizar a indústria da construção apontam na direção do foco da presente pesquisa uma vez que demonstram a necessidade de se obter dados específicos e atualizados relativos ao funcionamento momentâneo dos sistemas habitacionais dos espaços urbanos brasileiros que permitam equacionamentos mais amplos do que aqueles que levam em conta apenas, as necessidades de produção habitacional.

## **2.4 Estado-facilitador e sustentabilidade: as referências conceituais das políticas de provisão habitacional atual**

Mehta e Cira (2002) empenharam-se em uma revisão da literatura sobre a problemática que envolve a provisão de habitação para a população de baixa renda, especialmente nos países ditos em desenvolvimento. A revisão abrange o período de 1980 até 2002. Os autores identificaram três principais enfoques, assim denominados:

- o enfoque oficial: habitação pública;
- o enfoque das habitações de auto-ajuda: lotes servidos e urbanização de favelas;
- o enfoque do desenvolvimento de Parcerias ou enfoque facilitador.

O enfoque *oficial* surgiu ao longo dos anos 50 e início dos 60, quando os países em desenvolvimento começaram a enfrentar o problema da urbanização acelerada. Tal enfoque é herdado da Grã-Bretanha, onde era defendida a intervenção do poder público para o suprimento do déficit habitacional. A partir deste entendimento, a maioria dos governos nacionais passou a produzir as habitações com a intenção de vendê-las ou alugá-las.

Com a percepção da inadequação da solução, principalmente nos países menos desenvolvidos, os governos passaram a desenvolver uma atitude mais condescendente com as habitações irregulares, resultando em apoio aos moradores para estes desenvolverem melhorias nas suas habitações.

Esta mudança de concepção a respeito da responsabilidade do governo deu lugar ao segundo enfoque identificado pelos autores: a *habitação de auto-ajuda*, a qual se estruturou em duas modalidades, quais sejam: o sistema de lotes de infra-estrutura e a melhoria das favelas. Os governos e as organizações internacionais, como o Banco Mundial, a Agência Norte-Americana de Assistência ao Desenvolvimento Internacional, vêm apoiando esta solução desde 1972. Estudos financiados pelo



próprio Banco Mundial, com a finalidade de avaliar o resultado desta solução à moradia da população de baixa renda, identificaram os seguintes principais problemas:

- custos elevados para os grupos mais pobres;
- localizações inadequadas;
- distorção de benefícios;
- baixa recuperação dos custos; e
- persistência do nível insustentável dos subsídios.

Algumas experiências foram consideradas adequadas pelos analistas do Banco Mundial, como foi o caso em El Salvador, nas Filipinas, no Senegal, na Zâmbia e na Índia tal como citado pelos autores.

No relato apresentado pelos autores, é enfatizada a fragilidade institucional dos governos locais em manter os programas, em especial quando estes são de grande escala<sup>10</sup>. Ao longo do tempo, os financiamentos priorizavam a melhoria de favelas mais do que a produção de habitação em lotes urbanizados, embora nenhum dos dois tenha alcançado inteiramente as necessidades cada vez maiores da população de baixa renda. Estes resultados contribuíram para o surgimento do enfoque denominado pelos autores de facilitador.

Pelo exposto até aqui, é possível apreender que os autores consideram que o surgimento de um enfoque decorre da observação da experiência vivenciada pela aplicação daquele que o antecedeu. Assim, o enfoque facilitador - baseado no estabelecimento de parcerias entre todos os agentes que estão envolvidos no processo de provisão habitacional - prioriza a capacidade do setor privado em fornecer habitações, incluindo, segundo autores acima mencionados, os domicílios que suprem sozinhos suas necessidades de moradia. Os autores se referem a este enfoque como uma estratégia permissiva para a habitação, endossada pela Estratégia Global de Habitação para o ano 2000 (GSS), lançada pela Assembléia Geral das Nações Unidas, em 1988.

Ainda sobre o enfoque facilitador, Mehta e Cira (2002) descrevem-no como aquele que incentiva os governos a adotarem uma visão setorial e a exercerem a função de gerenciar o

---

<sup>10</sup> A título de exemplo, segundo o relato dos autores sobre o programa implementado em Hydebarad, na Índia, a limitação ocorreu por conta da dificuldade em sustentar o interesse da comunidade na manutenção dos serviços, especialmente em áreas de saúde, educação e desenvolvimento econômico. A participação da comunidade indiana prevista no projeto dependia do autofinanciamento. No entanto, os recursos mobilizados eram modestos. A distribuição das responsabilidades entre a comunidade e o governo local também se mostrou problemática. O programa, ao final, adquiriu características paternalistas.

funcionamento do sistema habitacional, apoiando ações que envolvam: o acesso a terra, ao financiamento, à infra-estrutura e aos serviços, à remoção de regulamentações restritivas, à introdução de regulamentos realistas de construção e uso da terra e, finalmente, ao reforço da estrutura institucional que fomente a participação popular no processo habitacional. Um programa que incorpora integralmente tais orientações é o Habitar Brasil BID (PHBB, 2001).

Neste enfoque, são incentivadas as parcerias que permitam uma combinação de recursos entre os agentes, a saber: os governos nas diversas esferas, o setor privado, as ONGs, as agências internacionais de financiamento, os recursos do setor voluntário ou comunitário e dos indivíduos/domicílios.

As soluções que caracterizam esta abordagem são de extensa variedade, entre elas figuram, por exemplo, esquemas de hipoteca comunitária para oferecer aos pobres, acesso à terra urbana, fundos comunitários que provêm financiamento para a habitação com garantias coletivas e contratos comunitários de construção que possibilitam que os pobres construam sua própria infra-estrutura. A extensão desta variedade de soluções dificulta estabelecer a diferença entre ações orientadas pelo enfoque facilitador e ações que possuam outra orientação.

O estreitamento desta diferença pode ser percebido em âmbito nacional, quando da análise dos documentos 1, 2 e 3 já referidos. A elaboração destes documentos nos anos 2000 e 2001 a fim de orientar a política nacional de habitação revela um certo atraso na adoção destas orientações no âmbito federal. Algumas iniciativas que tomaram tais orientações como referência já haviam sido realizadas antes deste período, através de governos municipais e estaduais. A descentralização da política promovida pela Constituição de 1988 contribuiu significativamente para a implementação dessas iniciativas.

Denaldi e Dias (2002) exibem uma análise da evolução na concepção das políticas visando à urbanização das favelas no Brasil. De acordo com as autoras, as ações pioneiras visando este objetivo<sup>11</sup> buscavam o reconhecimento legal da posse da terra e a garantia de direitos sociais mínimos. Nos anos 80, Denaldi (2003, p. 2) classifica a ação municipal como “emergencial” e as ações empreendidas pelos governos municipais na década de 90 a autora as considera evoluídas por orientar as intervenções “na direção da integração das favelas à cidade” e tratar “conjuntamente as questões socioeconômicas, ambientais e urbanísticas”.

---

11 Em estudo publicado pelo IPEA em conjunto com a USP, é feita referência ao estudo pioneiro da Fundação Prefeito Faria Lima em São Paulo para definir padrões mínimos aceitáveis nas favelas (IPEA, 2000, p. 53).

Por fim, a autora reconhece os avanços alcançados com o aprimoramento das políticas de urbanização de favelas, apontando melhorias nas condições de vida principalmente nos aspectos relativos ao saneamento e à saúde. Porém, ressalta que as intervenções realizadas na cidade de Santo André - considerada modelo no combate à precariedade da vida nas favelas - “não alcançam a abrangência necessária ou nem sempre promovem a integração da favela à cidade e o acesso da população a uma moradia” (DENALDI, 2003, p. 18).<sup>12</sup>

Em uma outra análise, desta vez em relação às políticas habitacionais implantadas no município de São Paulo no período de 1988 até 2000, embora os autores não se refiram ao enfoque facilitador como orientador destas políticas elas se traduzem em ações que integram a ampla variedade de soluções nele compreendida. As limitações identificadas na sua implementação foram: a falta de integração das políticas habitacionais implementadas nas administrações municipais que se sucedem, além da influência da “falta de diretrizes claras e um fluxo constante de recursos de outros níveis de governo” (LABHAB, 2003, p. 45). Outros fatores também são citados como limitadores da ação do governo local:

- os programas ainda apresentavam forte enfoque na aquisição da casa própria;
- falta de recursos dos mutuários para honrar as prestações assumidas;
- as limitações na regularização da propriedade não incentivam a população a pagar as prestações;
- o tempo despendido para realizar os projetos e as obras é menor que o tempo despendido na “regulação urbanística e suas decorrências administrativas”;
- incapacidade institucional em acompanhar as etapas de promoção, investimento, construção, alocação ou venda e manutenção e reparo da habitação.

Na análise de Silva e Castro (1997), já mencionada aqui, o foco foi a capacidade do mercado formal em produzir habitações para a população de renda inferior a cinco salários mínimos. Fundamentalmente, as autoras concluem que o problema não é a legislação de parcelamento, mas sim a gestão urbana em seu conjunto e a articulação desta com a política habitacional do município.

Em uma pesquisa realizada entre 45 prefeituras das maiores cidades brasileiras durante o período de 1993 a 1996 com o intuito de avaliar a produção pública habitacional, dentro do quadro de descentralização decorrente da reforma constitucional de 1988, Cardoso e Ribeiro (2000) observaram

---

<sup>12</sup> Para uma análise mais detalhada sobre os desafios que a autora considera necessários para a implementação de políticas de urbanização de favelas, ver o artigo na íntegra.

que vinte e quatro destas prefeituras obtiveram resultados de políticas de oferta de terrenos - ou de unidades - superiores a 5% do déficit habitacional local, o que consideram um resultado bastante expressivo. O problema, conforme os autores, se concentra nas condições das moradias, as quais apresentam grande desigualdade entre os municípios do Norte e Nordeste e os do Sudeste e Sul. O mesmo ocorre, porém em menores proporções, entre os municípios das periferias urbanas. A pesquisa revela que os municípios mais pobres, que mais precisariam de políticas eficazes, são os que contam com menos autonomia para a formulação de políticas e menor capacidade de concentrar recursos internos e externos.

A partir de uma retrospectiva histórica, Cardoso (2004) apresenta como fator limitador, à política habitacional voltada para a população que possui renda mensal até três salários mínimos, a falta de recursos a serem utilizados para esta finalidade. O autor refere, também, que existe grande risco de que, na falta de programas de oferta de moradia para camadas da população com rendas mais altas, o investimento em programas para as populações de baixa renda pode ser por elas absorvidos através de compra das unidades por meios formais ou informais.

Ainda assim, o autor sugere algumas alternativas como: a) a superação das limitações no uso de recursos do FGTS e do Orçamento Geral da União; b) a criação do Fundo Nacional de Moradia visando obter fundos para a construção de uma nova política habitacional; c) a variação da cesta de programas a serem oferecidos; d) a implantação de programas que viabilizem o sistema de aluguel social e a pesquisa e utilização de materiais alternativos; e) a potencialização da ação preventiva dos programas que focalizam os moradores em áreas de risco; f) a potencialização das experiências inovadoras desenvolvidas em nível local; g) a criação de um sistema nacional de habitação popular, visando estabelecer critérios redistributivos dos recursos segundo a escala de necessidades locais e a incapacidade de autofinanciamento do município; h) a institucionalização de programas de capacitação de técnicos municipais; i) a mobilização de recursos da sociedade por meio de ONGs, Sindicatos e movimentos de moradia, a serem aplicados em programas apoiados pelo governo sem ceder às pressões visando aumentos no teto dos financiamentos; e j) a institucionalização de mecanismos de participação em vários níveis e escalas decisórias.

Enquanto nestas análises não são feitas referências ao enfoque facilitador como orientação teórica, os referenciais teóricos que vêm orientando as ações relativas à provisão habitacional baseados nas noções de sustentabilidade e desenvolvimento são fortemente explicitados. O Conselho para Pesquisa e Inovação em Construção (CIB), em conjunto com o Centro Tecnológico de Programas para o Meio Ambiente das Nações Unidas, lançou a Agenda 21 para Construções

Sustentáveis nos Países em Desenvolvimento (DU PLESS, 2003). O documento apresenta a agenda formulada para pesquisa e desenvolvimento dirigida aos países em desenvolvimento, baseada em princípios de sustentabilidade.

Para os elaboradores da proposta, o objetivo é assegurar que os agentes envolvidos no amplo setor da construção resolvam tais problemas ambientais, com a certeza de que o estarão fazendo com base nos princípios do desenvolvimento sustentável. Nesta perspectiva, a publicação adquire a configuração de um manual de soluções, onde são explicitadas não só as capacidades tecnológicas necessárias, mas também a capacitação do ambiente para a implementação das construções sustentáveis. Entre estas, estão a formação de um novo sistema de valores e a capacitação institucional.

Mas a idéia da sustentabilidade não é aceita por todos e críticas lhe são dirigidas. Vainer (2000) comenta que esta é uma palavra *encantatória*, cujo “simples enunciado invoca forças legitimadoras extraordinárias”. Segundo ele, incorporar palavras como esta em discursos, mais que intencionar alterações nas concepções ou práticas, o objetivo é amparar práticas antigas na legitimidade que tais termos conferem<sup>13</sup>.

Montibiler Filho (2001), no que concerne ao desenvolvimento sustentável afirma que a expressão pode ser considerada como um grande guarda-chuva que abriga muitas ideologias. A proposta fundamental do desenvolvimento sustentável é a eficiência econômica associada à eficácia social e ambiental, comprometendo-se com a qualidade de vida das atuais e futuras gerações, consistindo num padrão normativo almejado para a maioria das sociedades humanas.

A crítica que é feita pelos autores da área de planejamento urbano é que: “o discurso hegemônico contribui para a promoção de consensos fictícios, fundados no ocultamento de conflitos e na despolitização das questões sociais” (OLIVEIRA, 2001, p. 200).

Montibiler Filho (2001) apresenta uma crítica ao desenvolvimento sustentável, a partir da análise das três vertentes teóricas que consideram, de forma diferenciada, a questão ambiental no capitalismo. Estas vertentes teóricas são derivadas da chamada economia ambiental e estão sintetizadas no Quadro 2.3 a seguir. Entre as vertentes exibidas, conforme o autor, a neoclássica é a que se constitui, hoje, no pensamento economicista dominante no mundo capitalista.

---

<sup>13</sup> Este mesmo entendimento, o autor considera para a palavra estratégia.

Outra questão teórica pertinente ao funcionamento do sistema habitacional, é a discussão a respeito da relação entre Estado e sociedade. Esta vem passando por um processo de rearticulação, chamada por Cunnil Grau (*apud* KEINERT, 2000) de deslocamento do público, que passa de uma matriz centrada no Estado: a matriz estadocêntrica ou do público no Estado, para outra centrada na sociedade: a matriz sociocêntrica ou do público na sociedade.

Keinert (2000), neste contexto, aponta o surgimento de um novo conceito de desenvolvimento relacionado com as múltiplas dimensões da vida e com os determinantes de qualidade de vida, no sentido de estilo de vida, estrutura econômica, ambiente e políticas públicas saudáveis. A autora cita como um dos estudiosos dos conceitos morais pressupostos na economia do desenvolvimento e nas políticas públicas Amartya Sen. Sen (2000) aproxima o conceito de desenvolvimento do conceito de desenvolvimento sustentável, atribuindo-lhe uma conotação ética, e a qualidade de vida toma a forma de uma avaliação das efetivações humanas como capacidades de desempenhar funções em termos de enriquecimento da vida humana<sup>14</sup>.

Ainda, na visão de Keinert (2000), o entendimento do desenvolvimento como expansão das capacidades é a “base analítica sobre a qual se baseia o conceito de desenvolvimento humano”, traduzido no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Estes índices, denominados índices mais sensíveis, como longevidade, escolaridade e mortalidade infantil, têm o sentido de complementar os índices denominados mais duros, tais como renda *per capita*.

Ainda que, do ponto de vista teórico-conceitual, a complexidade da questão habitacional aliada ao desenvolvimento sustentável e à proteção ambiental prescindida de consenso, ela se concretiza nos ambientes urbanos e tem seu conteúdo ampliado.

Este enfoque consolida, em última análise, os mesmos paradigmas presentes em todos os discursos, documentos e palestras, que, segundo Maricato (2001), caracterizaram a Conferência das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, conhecida como Habitat II. Os paradigmas são: descentralização e fortalecimento do poder local; co-gestão ou parceria com entidades sociais, participação da sociedade; sustentabilidade e qualidade ambiental e combate à pobreza e ao desemprego.

---

<sup>14</sup> As obras de Amartya Sen que tratam em profundidade destes conceitos são: SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia Das Letras, 2000. 409p e SEN, Amartya Kumar. **O desenvolvimento como expansão das capacidades**. *Lua Nova*. São Paulo: CEDEC, (28/29), 1993.

**Quadro 2.3 - Síntese das vertentes teóricas que sumarizam o pensamento dos economistas a respeito de desenvolvimento sustentável**

DENOMINAÇÃO	DESCRIÇÃO	PRESSUPOSTO
Economia ambiental neoclássica	Baseia-se na valoração monetária dos bens e serviços ambientais, ou seja, imputar valor econômico àquilo que o mercado normalmente não considera.	Os problemas ambientais e sociais são derivados de falhas do mercado, constituem-se em resultados indesejados que tendem a ser resolvidos pelo próprio funcionamento do sistema de forma espontânea ou induzida.
Economia ecológica	Pauta-se na análise dos fluxos de energia e de materiais.	O mercado só absorve custos sociais ou ambientais quando pressionado pela sociedade. A sustentabilidade seria possível a partir da subjugação da racionalidade econômica à racionalidade ambiental.
Economia ambiental marxista	Percebe dialeticamente a relação do capital com a natureza. Dentro desta vertente existe uma outra, denominada ecomarxista, cuja tese é a segunda contradição fundamental do capitalismo, decorrente de sua relação com o meio ambiente.	Os custos sociais e ambientais são inerentes ao funcionamento do capitalismo, e este não poderá deixar de gerá-los sob pena de provocar a queda da taxa de lucro com consequências negativas para a acumulação do capital.

Fonte: Baseado em Montibiler Filho (2001).

O discurso mais crítico que se identificou a esta abordagem atribui a perda dos contornos do limite entre o público e o privado em função da crescente interação entre o governo, a sociedade civil e o setor privado ou empresarial. Há um reconhecimento entre os críticos que a descentralização político-administrativa e a reestruturação institucional aplicada pelo modelo neoliberal não só não têm conseguido consolidar gestões do Estado de caráter democráticas e transparentes, como também, concomitantemente, se intensificaram os problemas sociais e econômicos, aumentando a pobreza e a indigência e multiplicando os conflitos sócio-territoriais em boa parte dos países latino-americanos. Estes autores<sup>15</sup> sinalizam, ainda, que o sistema democrático está enfraquecido na sua capacidade em articular as demandas da sociedade que, com frequência, emergem sob formas incontroláveis frente aos sucessivos ajustes macroeconômicos impostos pelos organismos internacionais. Conforme estes críticos, as reformas orientadas para fortalecer a democracia com o aumento da participação cidadã, têm tido escassa repercussão ou têm sido utilizadas com objetivos clientelistas.

Neste contexto, afirmam que existem muitos temas e problemas de governabilidade e de desenvolvimento que já não podem ser resolvidos pelo governo central, colocando-se, portanto, novos pontos de vista do regional e do local, tanto ao nível do Estado como da sociedade civil. Isto, na concepção deles, provoca uma crescente desvalorização da política, obrigando a repensar o papel da

<sup>15</sup> Acseirad (2001) reúne um conjunto de estudos de autores que são aqueles referidos aqui. São eles: Henri Acseirad, Bárbara Deutsch Lynch, Erik Swyngedouw, Rose Compans, Pierre Veltz, Fernanda Sánchez, Fabrício Leal de Oliveira e Rosa Moura.

mesma, na sociedade. Os cidadãos estão tomando crescente consciência das consequências para o seu próprio nível de qualidade de vida, dos comportamentos corruptos e ilegítimos por parte de atores políticos, empresários e de suas respectivas instituições. A exigência de maior transparência na gestão e na participação, no acompanhamento e controle das ações públicas locais constitui uma nova demanda social em expansão.

Os autores defensores destas posições consideram que, neste contexto, analisar e interpretar as experiências institucionais e de gestão (públicas e privadas), no âmbito regional e local, implica recuperar variáveis interpretativas de caráter socioeconômico, sócio-político, sócio-cultural e sócio-histórico, que podem captar a complexidade dos processos de transformação territorial.

Numa perspectiva crítica, Ricci (2004) considera, primeiro, que o Estado-Facilitador é determinado pela indução ao desenvolvimento via informação e adequação do ambiente econômico a partir do fluxo de capital internacional e, segundo, que a descentralização administrativa indicada no enfoque facilitador é aparente, uma vez que ela se baseia em criação de parcerias públicas-privadas e no aumento da competitividade local, domesticando os partidos políticos a partir da agenda estatal que teria maior disponibilidade de capital globalizado. A contradição estaria na necessidade de concentração de poderes e um processo decisório articulado e centralizado, os quais não podem se espalhar pela sociedade civil, mas ficarem confinados às alianças firmadas no âmbito dos conselhos consultivos, sem contato direto com a sociedade. No contexto desta análise, o autor afirma:

Estamos, aqui, nos referindo ao movimento de retorno à centralização orçamentária por parte do Executivo Federal [...]. Pode-se aventar a hipótese de que o equilíbrio fiscal é pressuposto de justiça social, porque diminui as pressões inflacionárias. Ocorre que a história recente do país não corrobora tal hipótese. Pelo contrário, o controle fiscal não se vinculou, nos últimos doze anos, à justiça social, mas apenas à vitalidade do aparelho do estado e à sinalização de ingresso de capitais externos [...] (RICCI, 2004, p. 4).

O controle fiscal a que se refere o autor é concretizado no Brasil, através da Lei de Responsabilidade Fiscal, que, segundo ele, ao ser nela priorizado, coloca em situação vulnerável os gastos nas áreas sociais. Como alternativa, propõe uma Lei de Responsabilidade Social que poderia estabelecer parâmetros mínimos de investimentos e resultados, além de um amplo sistema de monitoramento e avaliação participativa dos gastos públicos. Esta proposição se baseia nos dados obtidos por pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) relativas ao índice de transparências orçamentárias entre dez países latino-americanos<sup>16</sup>. Para ilustrar

---

<sup>16</sup> O valor do índice definido pelos coordenadores da pesquisa como adequado atinge 75 pontos, o Brasil ficou em terceiro lugar, com índice de 50, 4 pontos, atrás do Chile e do México.



o que seria um amplo sistema de monitoramento e avaliação participativa dos gastos públicos, o autor utiliza o Sistema de Monitoramento do Orçamento Participativo da cidade de São Paulo e a Lei de Responsabilidade Social do Município de São Sepé – RS, a qual foi sancionada e promulgada em 12/12/2003 sob o número 2.567.

\*\*\*

Neste item, a discussão iniciou com a evolução das concepções relativas à provisão da habitação de baixa renda. A concepção contemporânea vem sendo chamada de enfoque facilitador. Alguns autores atribuem o seu surgimento como uma decorrência das limitações dos enfoques que o antecederam. Outros o consideram fruto de esforços que visam à despolitização da sociedade como um todo, levados a cabo por representantes da corrente amplamente reconhecida como neoliberalismo.

Por outro lado, este enfoque reflete as mesmas dimensões do enfoque holístico que vem sendo preconizado pelo Banco Mundial em relação ao desenvolvimento urbano, tal como foram apontadas por Oliveira (2001), quais sejam: qualidade de vida, competitividade, boa governança e gestão, e sustentabilidade e credibilidade do sistema financeiro local<sup>17</sup>.

A contemplação destas dimensões na abordagem contemporânea da provisão habitacional, em última instância, as indica como os pressupostos conceituais que sustentam as ações governamentais visando o enfrentamento da problemática habitacional. Tanto é assim, que o discurso é denominado hegemônico por diferentes autores.

Diante de tal hegemonia, surgem dois posicionamentos: um entre os teóricos da questão habitacional que utilizam conceitos e denominações visando ao desenvolvimento de ferramentas de gestão urbana que garantam a qualidade de vida e a sustentabilidade, tendo em vista que estes são os aspectos que vêm sendo tomados como orientadores das ações favoráveis e das não favoráveis à denominada globalização. O outro, entre os teóricos que realizam análises das políticas públicas de forma abrangente e que apontam as limitações destes discursos hegemônicos quanto à resolução das

---

<sup>17</sup> O autor apresenta, originalmente, estas dimensões em inglês, atribuindo-lhes os seguintes significados: liveability: está relacionada à qualidade de vida e ao meio ambiente contemplando a pobreza urbana, saneamento ambiental e a poluição dos cursos d'água e do ar. A competitividade relaciona-se à criação de bases para o crescimento do emprego, renda e investimento através da mobilização dos agentes locais visando identificar possibilidades de realização de empreendimentos conjuntos. Boa governança e gestão representam participação dos diferentes grupos sociais e accountability, isto é, integridade e transparência das ações governamentais. Por fim, bankability diz respeito à sustentabilidade do sistema financeiro local e a sua credibilidade para atrair investimentos (OLIVEIRA, 2001, p. 192).

carências sociais, embora também apontem a importância do monitoramento como instrumento de garantia da participação popular.

Retomando o questionamento de Ball (1997) a respeito de quais seriam as ferramentas metodológicas necessárias para o entendimento dos mercados habitacionais nos seus contextos espaciais e temporais, no próximo item será apresentado o Housing Indicators Program (HIP), desenvolvido em outubro de 1990 pelo Banco Mundial, em conjunto com o CNUAH com esta finalidade. Ele pode ser tomado como uma ferramenta metodológica, que, apesar de suas limitações, se consolidou como uma referência para a elaboração de uma série de orientações à capacitação dos mercados habitacionais dos diversos países que participaram do programa. Ainda no próximo item, a título de ilustração dos resultados obtidos com a implantação do HIP, serão apresentadas as orientações propostas pelo Banco Mundial visando o funcionamento do mercado habitacional em vários países e as relações observadas entre as variáveis envolvidas na problemática habitacional.

## **2.5 Sistema de indicadores aplicado à análise do funcionamento dos sistemas habitacionais**

O esforço mais abrangente e, efetivamente global, realizado visando caracterizar os sistemas habitacionais urbanos foi o Housing Indicators Program (HIP), desenvolvido em outubro de 1990 pelo Banco Mundial, em conjunto com a Comissão das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (CNUAH). O conjunto de indicadores proposto neste sistema está listado no Anexo 1 deste estudo.

O programa foi financiado, em parte, pelo CNUAH como uma contribuição relevante para a implementação da Agenda da Estratégia Global para Assentamentos no ano 2000 lançada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1988. O princípio da Estratégia Global estabelece que, ao invés de produzir unidades habitacionais, os governos providenciem o adequado funcionamento do sistema habitacional local, atuando como facilitador, a fim de potencializar e apoiar as atividades envolvidas na produção de habitações, tanto do setor formal como do setor informal.

O referido Programa buscou suprir as necessidades dos governos em analisar o funcionamento do sistema habitacional de uma perspectiva mais ampla e abrangente, de forma que possam utilizar a experiência de outros países para aprimorar suas políticas habitacionais.

O Programa de Indicadores relativo à Habitação foi implementado visando esta possibilidade. Através dele, foi desenvolvida uma exaustiva série de indicadores, considerados em três grupos: 1) Indicadores-chave; 2) Indicadores alternativos; e 3) Indicadores complementares. Os indicadores-chave foram a principal referência para a avaliação do desempenho de sistemas habitacionais de diversos países ao longo do tempo. Os indicadores alternativos possibilitam medir as mesmas variáveis dos indicadores-chave, porém, com os dados que estiverem mais disponíveis, pois a existência de dados confiáveis foi uma das grandes limitações para se operar o Programa em todos os 52 países que dele participaram. Os indicadores-chave e alternativos são números, percentagens ou taxas. Muitos dos indicadores complementares são do tipo sim e não, relativos à existência de regulamentação e da estrutura institucional. Na primeira versão do programa, os indicadores foram agrupados em seis módulos, como pode ser visto no Quadro 2.4. Estes módulos tomados em conjunto delimitam a temática do sistema de indicadores. O conjunto completo de indicadores pode ser visualizado no Anexo 1 deste estudo.

**Quadro 2.4 - Módulos do Programa de Indicadores Relativos à Habitação do Banco Mundial**

DENOMINAÇÃO DOS MÓDULOS	VARIÁVEIS MENSURADAS
Módulo 1: Disponibilidade de habitação	Preços das habitações, aluguel e renda dos moradores.
Módulo 2: Financiamento habitacional	Valores das hipotecas, créditos e taxas de juros.
Módulo 3: Qualidade na habitação	Trata dos atributos-chave da habitação.
Módulo 4: Produção da habitação	Produção e investimentos.
Módulo 5: Subsídios	Valores e critérios de subsídios.
Módulo 6: Regulamentação	Regulamentações que afetam os negócios e registros de imóveis, os financiamentos, o aluguel, a inadimplência, o uso da terra, o desenvolvimento do solo e a taxa de propriedades.

Fonte: Baseado em Pugh (1996).

### 2.5.1 As orientações decorrentes das análises e as proposições teóricas resultantes: um exemplo da contribuição de um sistema de monitoramento

As conclusões do estudo realizado a partir dos indicadores foram publicadas pelo Banco Mundial em 1993 (WORLD BANK, 1993). Nesta publicação, são propostas novas direções à política habitacional tanto ao próprio Banco Mundial quanto aos países que são contemplados com o financiamento de recursos por ele disponibilizado. Esse direcionamento é no sentido de uma reforma das políticas públicas, das instituições e da legislação, visando, prioritariamente, à capacitação do mercado para suprir as necessidades habitacionais da população. O Banco abandona a idéia de financiar a construção de conjuntos habitacionais para incentivar os governos a assumirem uma função de gerenciadores do setor como um todo, ao invés de produtores de habitações. Em outras palavras, trata-se de orientações para a implementação da abordagem "facilitadora" já comentada neste estudo.

As necessidades de tratar o setor habitacional como um todo, de reduzir a pobreza e de reverter o processo de deterioração do meio ambiente urbano são enfatizadas. Entre as políticas a serem adotadas objetivando capacitar o funcionamento do sistema habitacional são apresentados sete instrumentos: três visando a incentivar a demanda, três visando a incentivar a oferta e um visando a possibilitar o funcionamento do setor como um todo.

Para o funcionamento da demanda, os instrumentos previstos são: 1) garantir o direito à propriedade; 2) capacitar o sistema de financiamento; 3) racionalizar os subsídios. Para o funcionamento da oferta os instrumentos são: 1) disponibilizar infra-estrutura e desenvolvimento de terrenos residenciais; 2) regularizar a produção de habitação e loteamentos; 3) organizar a indústria da construção civil.

O sétimo instrumento é o investimento no desenvolvimento da estrutura institucional que possibilite o funcionamento do sistema habitacional. Esta estrutura é entendida pelos autores como sendo constituída por todas as maiores agências públicas, o setor privado, as organizações não-governamentais e as organizações comunitárias. Em outras palavras, esta orientação aponta para a institucionalização das estruturas de provisão habitacional. Talvez a maior crítica a ser feita às orientações apresentadas é o fato de que a institucionalização não é apresentada como um processo a ser desenvolvido, mas como um estado qualitativo a ser atingido.

Os autores do documento salientam que todos estes instrumentos podem ser utilizados em maior ou menor grau, segundo o funcionamento do setor habitacional de cada país. Os 52 países que participaram do Programa foram classificados em quatro categorias. Um resumo das prioridades sugeridas a cada uma das orientações é reproduzido no Quadro 2.5. As recomendações apresentadas no documento estão reproduzidas no Quadro 2.6.

**Quadro 2.5 - Instrumentos recomendados e não recomendados pelo Banco Mundial visando a capacitar o mercado habitacional**

INSTRUMENTOS	RECOMENDADOS	NÃO RECOMENDADOS
Desenvolvimento de direitos de propriedade	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regularizar a posse da terra</li> <li>- Expandir o registro da posse de terra</li> <li>- Privatizar o estoque público de habitação</li> <li>- Estabelecer taxas em relação à propriedade</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover a expulsão em massa</li> <li>- Instituir um sistema de titulação de propriedade</li> <li>- Nacionalizar a terra</li> <li>- Desencorajar transações territoriais</li> </ul>
Desenvolvimento de sistema de financiamento hipotecário	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Permitir o empréstimo através do setor privado</li> <li>- Empréstimo a taxas de mercado</li> <li>- Estimular a implementação de leis relativas a pagamentos atrasados</li> <li>- Assegurar prudente regulamentação</li> <li>- Introduzir melhores instrumentos de empréstimos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Permitir taxa de subsídio de juros</li> <li>- Desestimular o investimento em aluguel</li> <li>- Negligenciar recursos de mobilização</li> <li>- Permitir altas taxas de inadimplência</li> </ul>
Racionalização de subsídios	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transparência nos subsídios</li> <li>- Direcionar subsídios para os pobres</li> <li>- Subsidiar pessoas, não habitações</li> <li>- Sujeitar subsídios a revisões</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Construir habitações públicas subsidiadas</li> <li>- Permitir subsídios disfarçados</li> <li>- Deixar distorcer os preços dos subsídios</li> <li>- Usar o controle de aluguel como um subsídio</li> </ul>
Organização da indústria da construção	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eliminar as práticas de monopólio</li> <li>- Encorajar a entrada de pequenas empresas</li> <li>- Reduzir o controle de importações</li> <li>- Apoiar o desenvolvimento de pesquisa em construção</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Permitir atrasos nas licenças para construir</li> <li>- Instituir regulamentações que inibam a competição</li> <li>- Continuar monopólios públicos</li> </ul>
Desenvolvimento de uma estrutura política e institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Balancear as funções entre os setores público e privado</li> <li>- Criar um fórum para gerenciar o sistema habitacional</li> <li>- Desenvolver estratégias capacitadoras</li> <li>- Monitorar o desempenho do setor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dedicar-se à entrega de habitações públicas</li> <li>- Negligenciar as funções do governo local</li> <li>- Reter instituições financeiramente insustentáveis</li> </ul>

Fonte: WORLD BANK (1993, p. 46 e 47).

Segundo o World Bank (1993), o conhecimento das relações entre as orientações apresentadas e de seus efeitos no funcionamento do sistema habitacional em assentamentos humanos contribui, significativamente, para que tal sistema alcance um desempenho positivo. O entendimento destas relações foi ampliado na década de 80 e teve grande contribuição do Programa de Indicadores relativos à Habitação. Os autores formularam as seguintes preposições a partir deste estudo:

- A demanda segue um padrão altamente regular e previsível, dentro e entre países em desenvolvimento. Tais padrões sugerem que o desenvolvimento econômico, como um todo, leva à considerável melhoria nas condições habitacionais.
- Embora a demanda pareça ser regular, os gastos em padrões habitacionais são influenciados por vários aspectos políticos, particularmente aqueles que afetam a segurança da posse, os direitos de propriedade, os subsídios (incluindo controle de aluguel), taxas e a disponibilidade de financiamento hipotecário.

**Quadro 2.6 - Orientações aos grupos de países participantes do programa de indicadores relativos à habitação**

GRUPOS DE PAÍSES	ORIENTAÇÕES PRIORITÁRIAS
Países de renda salarial baixa Exemplos: Bangladesh e Tanzânia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prover adequada infra-estrutura e recursos para construí-la;</li> <li>- Relativizar os padrões de uso da terra e os construtivos;</li> <li>- Promover competição entre os produtores de materiais de construção, promovendo diminuição de impostos de importação;</li> <li>- Promover a criação de instituição de crédito mútuo;</li> <li>- Instituir políticas para encorajar a emergência de mercado financeiro de hipotecas através de instituições bancárias comerciais;</li> <li>- Evitar subsídio e crédito direto para a aquisição de habitação;</li> <li>- Melhorar o sistema de registro e titulação de propriedades.</li> </ul>
Países altamente endividados e de renda salarial média Exemplos: Argentina e Brasil	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Melhorar a integração financeira das instituições que financiam habitações, principalmente aumentando os depósitos de cada instituição e desenvolvimento de instrumentos hipotecários adequados;</li> <li>- Reduzir as transferências fiscais do setor habitacional;</li> <li>- Criar uma estrutura institucional apropriada para coordenar as políticas setoriais macroeconômicas;</li> <li>- Criar arranjos institucionais para que o setor habitacional possa melhor servir tanto aos objetivos setoriais como macroeconômicos.</li> </ul>
Países com planejamento central formalizado República Tcheca e Polónia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- As reformas aos direitos de propriedade devem permitir a compra e arrendamento de imóveis de empresas privadas;</li> <li>- O valor das habitações de propriedade estatal deve ser elevado de maneira que os menores valores cubram os custos da operação e, eventualmente, o valor completo do aluguel econômico;</li> <li>- Os sistemas de subsídios devem ser revistos de maneira a beneficiar as famílias mais necessitadas;</li> <li>- Instituições financeiras devem aumentar os recursos para mobilização e assegurar a integridade financeira;</li> <li>- Venda seletiva do estoque público, visando a aumentar a oferta;</li> <li>- Eliminar a participação do governo na produção de materiais e construção de habitações;</li> <li>- Legislação sobre o uso da terra e construções deve ser agilizada e levar em consideração aspectos econômicos, como a capacidade de pagamento da população e o custo de padrões alternativos de construção;</li> <li>- Reformas institucionais.</li> </ul>
Países de renda salarial média Koréia e Malásia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reformas nas políticas habitacionais;</li> <li>- Regulamentações que afetem o uso da terra;</li> <li>- Conversão de terra rural para urbana;</li> <li>- Padrões de Infra-estrutura;</li> <li>- Requerimentos de construção;</li> <li>- Criar um sistema de oferta de terra e habitações;</li> <li>- Planejar a infra-estrutura básica;</li> <li>- Incentivar a criação de sistemas formais de financiamento hipotecário;</li> <li>- Reformas institucionais.</li> </ul>

Fonte: World Bank (1993, p. 46).

- As relações da oferta habitacional variam mais de um país para o outro e dentro de um mesmo país do que as relações da demanda. Uma parte desta variabilidade é atribuída às diferenças no suprimento de infra-estrutura, e a outra, à função do setor público na produção de habitação e ao ambiente legislativo, principalmente as regulamentações sobre o uso da terra e sobre as construções.

- As interações entre uma relativa possibilidade da demanda com as especificidades da oferta produzem maior diferença no custo e, conseqüentemente, na acessibilidade<sup>18</sup> em relação a habitações tanto entre países como dentro de um mesmo país. Diferenças de custos influenciam nas diferenças das condições físicas da habitação com o preço das áreas mais alto, evidentemente associado com habitações de menor qualidade. Como resultado, países com similar nível de desenvolvimento socioeconômico apresentam muitas diferenças em relação ao funcionamento do sistema habitacional.
- Os pobres são os que sofrem as maiores conseqüências dos altos preços de habitação. Este é o principal resultado das diferenças entre políticas habitacionais, sobretudo aquelas que afetam a oferta de habitações.
- O impacto do setor habitacional no desempenho da economia influencia preços, investimentos e empregos, pelo lado financeiro e pelo lado fiscal. Estas fortes influências sugerem que políticas habitacionais, que levem em conta tais aspectos, poderão ter mais sustentabilidade.

\*\*\*

Neste item o propósito foi ilustrar a contribuição de um sistema de monitoramento tanto na proposição de orientações relativas a uma melhoria do funcionamento de sistemas habitacionais urbanos como na identificação de relações teóricas entre as variáveis envolvidas na problemática habitacional urbana.

### 2.5.2 Os principais indicadores utilizados para avaliar o funcionamento de sistemas habitacionais em espaços urbanos

A lista de indicadores exibida por Flood (1997) quando discute o Housing Indicators Program (HIP) contém apenas a representação literal destes indicadores, na língua inglesa. Turner (1993), quando discute uma lista alternativa de indicadores para analisar o funcionamento do sistema habitacional, também apresenta as suas representações literais. Pode ser observado, ao comparar as

---

<sup>18</sup> Não tendo encontrado expressão equivalente na língua portuguesa para a palavra "affordability", se utilizou a palavra acessibilidade. No entanto, esta palavra é utilizada também na língua portuguesa para indicar acessos aos espaços arquitetônicos. Harteman (apud VLIET, 1998) define "housing affordability" como a relação entre o valor das despesas que um consumidor de habitação possui com o total de recursos que este consumidor dispõe. Todavia, algumas referências ao termo indicam que a disponibilidade a que ele se refere não é exclusiva aos recursos, mas também ao tempo e velocidade em dispor de uma habitação.

listas de indicadores apresentadas pelos autores e aqui reproduzidas no Anexo 1, que às representações literárias diferentes destes indicadores pode ser atribuído o mesmo significado. Por exemplo, o indicador, cuja representação literal é habitações financiadas, busca mensurar a capacidade do sistema financeiro, o indicador, cuja representação literal é disponibilidade de financiamento, também possibilita mensurar esta capacidade.

Os sistemas de avaliação baseados em indicadores lançam mão de alguns instrumentos para evitar ambigüidades de interpretação e manter, ao mesmo tempo, flexibilidade suficiente. A ambigüidade é contornada pela utilização de uma ficha técnica para cada indicador e a flexibilidade é garantida com a inclusão de indicadores alternativos ao sistema. Assim, se algum indicador que pertença ao grupo de indicadores-chave não pode ser operacionalizado por falta de dados, outro do grupo dos alternativos pode lhe ser equivalente. Embora estas ferramentas aumentem a complexidade dos sistemas, ainda não foram apresentadas soluções alternativas a elas. Este comentário tem o objetivo de caracterizar, de forma preliminar, a natureza das questões envolvidas na formulação, aplicação e interpretação de sistemas de indicadores. No próximo capítulo, estes aspectos serão discutidos com maior profundidade. A seguir, é apresentada a posição de alguns autores sobre o Housing Indicators Program (HIP).

Turner (1993) considera que, nos indicadores do HIP, a ênfase está na medida da eficiência dos sistemas habitacionais e não nas medidas distributivas das políticas. Desta forma, apresenta três categorias alternativas de indicadores: 1) indicadores que medem a eficiência dos sistemas habitacionais; 2) indicadores que medem as medidas distributivas, adotadas pelos governos; 3) indicadores relativos ao que ele denomina outras medidas.

O questionamento do autor concentra-se em três aspectos principais: (1) o uso de um único conjunto de indicadores para todos os países; (2) a falta de outras estatísticas detalhadas que poderiam ser utilizadas para informar sobre a situação de um sistema habitacional; e (3) a ambigüidade na interpretação de muitos dos indicadores utilizados. Além disto, o autor sugere uma qualificação dos indicadores. Por exemplo, quanto à estrutura dos domicílios: se composta por mulheres solteiras, moradores solteiros, multi-familiares.

Strassmann (1997) também critica os resultados alcançados pelo HIP, apresentados em Istambul, em 1996, por ocasião da Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos. O autor relata que os países mais ricos falharam em entregar os resultados e muitos países africanos tiveram dificuldade em responder. Alguns países europeus não apresentaram dados e outros os



apresentaram de forma contraditória e incompleta. Finaliza observando que as barreiras entre as jurisdições governamentais afetaram a coleta de dados, dando a entender que a cooperação depende de decisão pessoal.

Flood (1993) considera a elaboração de um conjunto de indicadores para avaliar um sistema habitacional como parte de uma metapolítica. Por este motivo, discute a temática a ser contemplada com o conjunto de indicadores e classifica os dados que serão utilizados para calculá-los visando a garantir maior aceitação do sistema de indicadores que propõe para analisar o sistema habitacional na Austrália. Ademais, apresenta uma metodologia para o desenvolvimento de um sistema de indicadores a qual será detalhada no próximo capítulo.

Angel, Mayo e Stephens Jr. (1993) analisaram os resultados obtidos a partir do grupo de indicadores-chaves do HIP a fim de avaliar o funcionamento do setor habitacional e como as políticas os influenciam. Eles consideram que os indicadores ajudam os governos a focalizarem suas estratégias habitacionais visando a capacitar o funcionamento do setor habitacional. Consideram também que a disseminação de um conjunto de indicadores-chave que apresente uma abrangência temática completa ajuda a ampliar a base institucional para gerenciar o sistema habitacional, além de direcionar atenção ao papel da habitação nas economias nacionais.

\* \* \*

As limitações e possibilidade que os autores apontam em relação a um sistema de indicadores como instrumento de avaliação são pertinentes. No entanto, algumas observações mostradas a seguir podem ser levadas em conta tendo em vista os objetivos do presente estudo.

Ao se julgar o número de artigos que se dedicaram a analisar tanto o próprio HIP como seus efeitos, se pode ter uma idéia positiva de sua função como ferramenta de análise do funcionamento de sistemas habitacionais. Entretanto, as análises não se baseiam em considerações teóricas sobre o processo de institucionalização das estruturas de provisão habitacional. Elas partem de uma consideração de que a institucionalização é um estado qualitativo destas estruturas, necessário para o seu funcionamento. Também não há preocupação com as considerações teóricas sobre os processos de regulamentação, normatização e cognição da institucionalização.

Alguns aspectos metodológicos da aplicação dos sistemas de indicadores também foram elucidados, como a questão de utilizar indicadores com representações literais distintas para analisar

um mesmo aspecto apontando para a necessidade de que ferramentas como estas podem apresentar características de flexibilidade quanto à definição do conjunto de indicadores que irá ser considerado na sua aplicação.

Quanto à ênfase que o sistema apresenta, a partir da crítica a ela apresentada, é razoável sugerir que um sistema de indicadores pode ter sua temática ampliada, incluindo, além dos aspectos que analisam o funcionamento do mercado habitacional, aqueles que possibilitam analisar o grau de institucionalização da estrutura de provisão habitacional dos espaços urbanos, em cada momento em que uma intervenção governamental neste campo ocorra. Nestes casos, podem ser instituídos sistemas de monitoramento destas intervenções que tenham como temática aspectos relacionados com a institucionalização das estruturas de provisão habitacional que lhe dão condições para serem operacionalizados, da implementação da intervenção e de seus resultados. Tais temáticas podem ser avaliadas em cada um dos projetos que constituem os programas. A análise conjunta destes projetos possibilita caracterizar o funcionamento específico do sistema habitacional tanto quando de uma intervenção específica como quando do seu funcionamento como um todo.

Por fim, foi enfatizado o papel dos sistemas de indicadores como instrumentos para focalizar estratégias habitacionais contribuindo para o processo de institucionalização das estruturas de provisão habitacional em espaços urbanos locais e nacionais. Outros sistemas de avaliação também são reconhecidos nos campos de estudo que se dedicam à habitação e eles serão discutidos no próximo item.

## **2.6 As metodologias de pesquisa em habitação**

O que pode ser verificado ao analisar metodologias de pesquisas aplicadas à habitação, é que, a despeito de suas vantagens e desvantagens, elas invariavelmente são elaboradas a partir de bases de dados. No entanto, o processo de coleta, armazenagem, processamento e divulgação destes dados não é discutido, de forma que, mesmo que eles não sejam considerados os mais apropriados, são tomados como referência, havendo uma desconsideração do processo de monitoramento de dados que condicionam as análises pretendidas por tais pesquisas. Um exemplo da desconsideração a respeito da origem dos dados foi o Programa de Indicadores desenvolvido pelo Banco Mundial em conjunto com a CNUAH, tal como discutido no item anterior.

Outra observação que pode ser feita é que estas pesquisas têm como objetivo analisar os resultados, seja de um projeto ou da própria política habitacional, como é o caso quando o valor do déficit habitacional é a referência. Pesquisas relativas ao processo de implementação dos projetos e dos programas e a sua relação com os resultados são raras.

Arretche e Salgado (1990) já apontavam as limitações do processo de avaliação da política habitacional no Brasil por se pautar na revisão periódica do volume de carência habitacional ao invés de considerar as razões estruturais de sua ineficácia, prejudicando assim a discussão aprofundada dos mecanismos que viabilizam os programas e projetos. As autoras ressaltam a importância de se estabelecer diagnósticos dos mecanismos obstaculizadores de uma efetiva política habitacional para o país, em especial para a população de mais baixa renda, o que vem ao encontro do que já foi apontado quanto à falta de referência ao processo de institucionalização das estruturas de provisão habitacional.

Diante destas observações sobre as metodologias de avaliações utilizadas no campo habitacional, buscou-se identificar quais as que mais são utilizadas e quais são seus pressupostos teóricos e mecanismos operacionais. Optou-se por considerar quatro tipos principais de metodologias de avaliação, quais sejam: as metodologias comparativas, empregadas principalmente nos estudos de comparação entre os sistemas habitacionais de diferentes países, as pesquisas pós-ocupação; as pesquisas de satisfação e as pesquisas de avaliação de programas habitacionais.

A rigor, os especialistas em avaliação de políticas públicas afirmam que existe uma diferença entre pesquisas acadêmicas e pesquisas de avaliação de políticas públicas, assinalando que as primeiras são orientadas para a conclusão, surgindo do interesse teórico do pesquisador, visando a comprovar hipóteses explicativas sobre determinado fenômeno. As pesquisas de avaliação são voltadas para a decisão ou solução de problemas e se destinam a oferecer subsídios para os formuladores e implementadores de políticas, programas ou projetos específicos. Entretanto, são apontados os elementos comuns entre elas: a inferência como objetivo, o embasamento em procedimentos públicos e têm um conteúdo científico baseado em métodos e regras, em relação aos quais a sua validade depende ou não do assunto ou objeto (BARROS SILVA, COSTA, 2002; COHEN, FRANCO, 1999).

#### 2.6.1. As metodologias comparativas<sup>6</sup>

Pickvance (1998) destaca dois tipos de metodologias de pesquisa comparativa aplicadas ao estudo dos fenômenos relativos à provisão habitacional: as pesquisas *descritivas* e as *explanatórias*.

---

<sup>6</sup> O termo na língua inglesa é "cross-national research"

As descritivas buscam caracterizar o sistema habitacional nos espaços urbanos através das diferenças e semelhanças entre dois sistemas habitacionais distintos, via de regra, estas pesquisas se baseiam em levantamentos quantitativos e/ou qualitativos a respeito da política habitacional, o aluguel, a produção habitacional, o sistema financeiro, os preços das habitações, os custos da habitação em relação à renda média da população. A vantagem deste tipo de pesquisa é que possibilita uma ampliação no entendimento dos problemas, vencendo eventuais barreiras culturais. Desta forma, pode contribuir para a introdução de inovações, desde que sejam respeitados os contextos sociais, econômicos e políticos das sociedades em comparação.

As pesquisas explanatórias têm como propósito responder por que ocorrem as diferenças e semelhanças entre os sistemas habitacionais de diferentes países. Duas vertentes de pensamento surgem entre os adeptos da pesquisa explanatória. Alguns defendem que os aspectos históricos revelam as especificidades de cada país e o interesse é sobre o que há de comum entre eles. Outros ignoram os processos históricos e vêem as explicações em termos do contexto atual das sociedades. A vantagem, neste caso, é possibilitar a análise dos efeitos das variações no contexto, em um determinado período de tempo.

O autor aponta também as limitações da pesquisa explanatória. Entre elas, o fato de que os resultados obtidos restringem-se a suposições sobre a generalização da ligação entre causas e efeitos. Como exemplo na limitação deste tipo de pesquisa, considera o caso de que, se nos EUA a organização dos trabalhadores tivesse força política como tem na Suécia, a política habitacional daquele país assumiria a orientação de estado do bem-estar. Porém, isto pode ser apenas uma suposição, pois poderia, perfeitamente, não assumir. Com este exemplo o autor enfatiza que as relações de causa e efeito não são tão generalizáveis, variando de uma sociedade para outra.

A outra limitação ressaltada pelo autor é que dificilmente será encontrada apenas uma característica diferente entre dois países. Normalmente, existem várias diferenças, o que impossibilita o controle das variáveis pelo pesquisador.

Para amenizar as desvantagens deste tipo de pesquisa, um ponto fundamental é a escolha dos países que serão comparados. Surgem duas principais abordagens, aquela que é conhecida por *sistemas muito semelhantes* e uma outra, conhecida por *sistemas muito diferentes*. As pesquisas em habitação escolhem aquela abordagem que prioriza a semelhança entre os países. O autor termina sua análise das pesquisas do tipo comparativa afirmando que a pesquisa descritiva é mais utilizada que a explanatória. Sua contribuição é a possibilidade de maior atenção para as

significativas diferenças entre os sistemas habitacionais de vários países. A pesquisa do tipo explanatória tem sido menos utilizada, em parte, devido às falhas na sua lógica e na possibilidade em aplicá-la. Contudo, não deixa de afirmar que ambos têm grande potencial para ajudar no entendimento sobre o processo da habitação.

O Housing Indicator Program pode ser tomado como um exemplo em que foram utilizados os dois tipos de pesquisa comparativa. Foram feitos levantamentos para determinar o valor dos indicadores nos diversos países que participaram do estudo. Isto caracteriza uma pesquisa como tendo propósito descritivo, no entanto, foi utilizado muito da pesquisa explanatória para apresentar os resultados, tal como pode ser constatado no artigo World Bank (1993) onde são apontados causas e efeitos dos valores encontrados.

Andronovich e Riposa (1993) consideram que as pesquisas descritivas ajudam a endereçar muitas questões relativas aos problemas urbanos da atualidade, mas dizem que elas ainda não alcançaram seu pico de utilização devido à dificuldade em coletar dados comparáveis entre locais diferentes. Eles assinalam que esta dificuldade é atribuída às diferenças entre os dados coletados e estocados em um lugar e outro; a dificuldade em verificar a confiabilidade dos dados; e a consistência desigual dos dados dentro de categorias diferentes mesmo quando eles se referem a um mesmo espaço urbano.

A despeito das limitações salientadas pelo autor, tem sido observado um uso crescente de indicadores para avaliar os diferentes aspectos da vida urbana e rural. De fato, assiste-se ao que Sliwiany (1997) denominou de “desenfreada busca de indicadores sociais”. Este fenômeno será discutido em maiores detalhes no próximo capítulo.

#### 2.6.2 As pesquisas pós-ocupação

Outra metodologia empregada no campo habitacional é a Avaliação Pós-Ocupação (APO). A preocupação dos estudos que a utilizam é basicamente estabelecer o nível de adequação das habitações às necessidades dos moradores. Frequentemente, esta linha de pesquisa é confundida com a avaliação da satisfação dos moradores porque este também é um dos interesses de uma pesquisa de pós-ocupação. Este tipo de pesquisa começou na Inglaterra no início dos anos 60 e tinha por objetivo avaliar o estoque habitacional construído após a Segunda Guerra Mundial em relação às necessidades da população. Com a política de privatização dos estoques habitacionais de propriedade do governo, houve um declínio na aplicação da APO (SPRECKELMEYER *apud* VILET, 1998).

Pesquisas de APO também são realizadas para verificar o efeito da habitação no ambiente econômico e social dos moradores. Nestes casos, é avaliada a produtividade dos trabalhadores, a segurança no lugar de trabalho, melhorias na saúde, além de aspectos econômicos, como redução do absenteísmo no trabalho e eficiência. Este tipo de pesquisa se confunde com a tipologia avaliativa de políticas públicas conhecida como avaliação de impacto, a qual também será discutida no próximo capítulo. Burns e Grebler (1977) empenharam-se em analisar estudos de avaliação de impactos econômicos e sociais que pudessem explicar o investimento em habitação. Tanto nos estudos de abrangência macroeconômica como microeconômicos apresentados pelos autores, são feitas ressalvas quanto à dificuldade em determinar os benefícios sociais e econômicos decorrentes de intervenções habitacionais.

Spreckelmeyer (apud VILET, 1998) aponta as limitações em realizar pesquisas de APO quando a organização dos moradores não é consistente. Nestes casos, é difícil definir claramente os objetivos dos proprietários e moradores em relação à habitação. Esta indefinição limita a transposição dos resultados da pesquisa para as orientações de futuros projetos habitacionais. Para superar tal dificuldade, o método de pesquisa deve ser rigoroso o suficiente para abranger ampla faixa de necessidades dos moradores. No Brasil, alguns estudos realizados na área de Avaliação Pós-ocupação são: Ornstein (1992); Roméro (1999); Meira (2002); Ornstein e Roméro (2003).

### 2.6.3 As pesquisas de satisfação

A diferença entre pesquisa de satisfação e pesquisa pós-ocupação é bastante tênue. Pode ser considerado, por exemplo, que ela ocorre em função do objetivo das pesquisas. Enquanto a APO pode pretender confrontar a satisfação do morador apenas com os aspectos físicos da habitação, a avaliação de satisfação considera aspectos econômicos, sociais e psicológicos. Mas, na prática, muitas pesquisas de APO também avaliam aspectos econômicos e sociais, tal como apresentado no item anterior. A diferença poderia ser o método de pesquisa. De fato, se for considerado, a rigor, o método de pesquisa da APO, ele possibilita um levantamento de dados mais extenso e intenso do que o método proposto pela avaliação de satisfação. Como a avaliação da satisfação dos moradores é interesse de pesquisadores acadêmicos e do mercado produtor de habitação, pode ser esta uma justificativa para, na prática, a avaliação de satisfação estar sendo preferida entre os pesquisadores e empresas brasileiras. A seguir são reproduzidas as idéias apresentadas por Francescato (apud VILET, 1998) no que tange às pesquisas de satisfação residencial, resumindo seus principais aspectos teórico-metodológicos.

Segundo o autor, a satisfação residencial também é vista pela psicologia social como uma atitude. As atitudes refletem crenças, sentimentos e tendências comportamentais. As categorias de crenças, tradicionalmente incluídas em modelos de avaliação, são a percepção das pessoas sobre as características do lugar onde elas vivem, sobre o entorno, incluindo aspectos de seus sistemas de manutenção e preservação. Também são consideradas as expectativas dos moradores no que diz respeito às suas moradias futuras e as atuais.

Os aspectos de satisfação são subjetivos, porém variáveis objetivas também podem ser consideradas, entre elas, aquelas que incluem o ambiente, aspectos demográficos e características pessoais. As variáveis objetivas do ambiente incluem características físicas, como área, densidade, layout, tipo e número de garagens. Estas variáveis também podem ser relativas aos aspectos social e econômico do ambiente, tais como interação entre residentes, atividades para crianças e adolescentes, atividades e participação em associações de moradores ou de bairro, outras atividades formais e informais, práticas políticas e práticas de gerenciamento e manutenção. As características demográficas consistem em variáveis, como idade, sexo, renda e escolaridade. O autor ainda cita as características pessoais que podem ser objetivamente mensuradas com escalas psicológicas padrão que incluem questões, como controle emocional, tipo de personalidade e status no ciclo de vida.

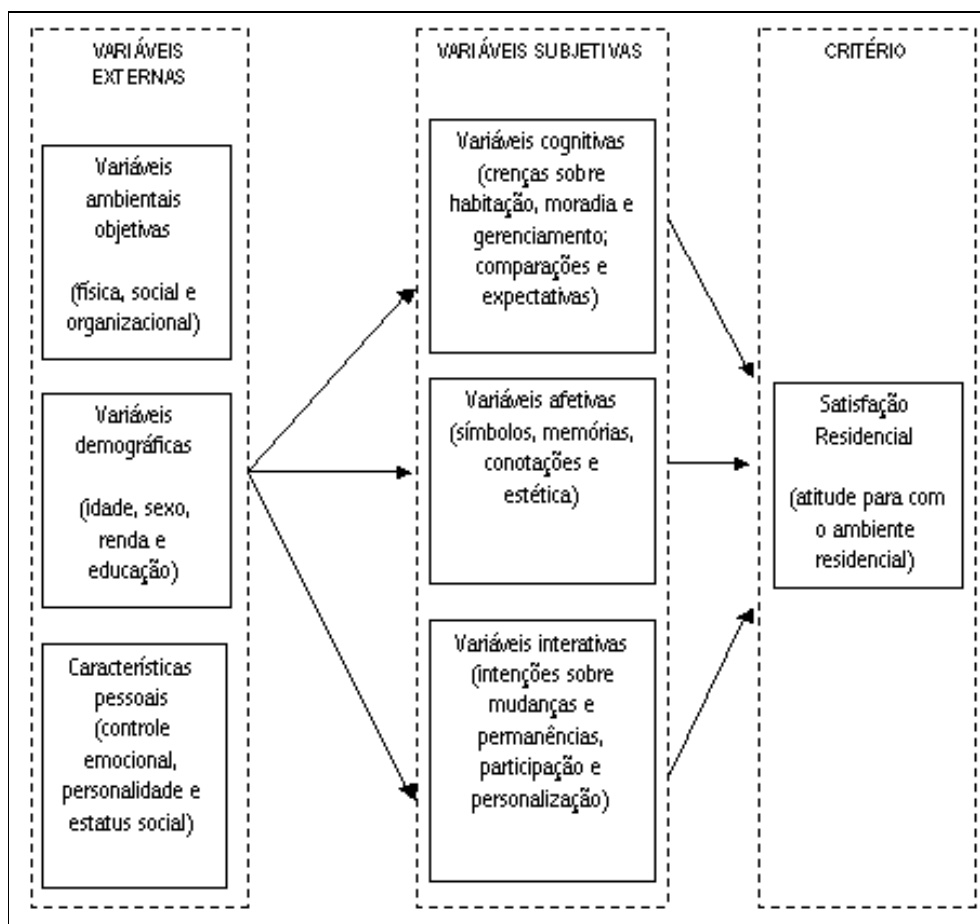
Pesquisas que levam em conta as questões psicológicas das atitudes, conforme o autor, sugerem que crenças, sentimentos e tendências comportamentais expressam melhor a satisfação que os fatores objetivos externos, considerados no parágrafo anterior. Este é um ponto de divergência entre pesquisadores, pois as pesquisas que priorizam os aspectos objetivos são, muitas vezes, consideradas pesquisas que não refletem a satisfação dos moradores, pois podem refletir apenas imposições decorrentes das condições existentes.

O autor enfatiza, ainda, dois outros aspectos das pesquisas de satisfação. Um é seu potencial em auxiliar na compreensão das mudanças que ocorrem na composição familiar. Com isto as habitações podem estar mais adequadas para acompanhar tais mudanças. O outro é o fato de que a satisfação dos moradores quanto às suas habitações muda com o tempo. Assim, a pesquisa deve ser repetida em períodos de tempo considerados adequados para detectar estas mudanças.

Por fim, são apresentadas duas questões pendentes em relação à estruturação de um modelo conceitual e de ferramentas de pesquisa para a avaliação da satisfação de moradores: (1) a necessidade de se estabelecerem parâmetros para que os pontos de vista dos moradores possam ser utilizados por outros atores da cadeia de provisão habitacional; (2) o desenvolvimento de métodos mais

sofisticados para estudar o comportamento das pessoas em relação às suas moradias. Ressalta, ainda, que muitas pesquisas de satisfação de moradores devem ser desenvolvidas para que aumente a confiança na utilização da pesquisa de satisfação como um procedimento válido para avaliar habitações.

Na Figura 2.4 está reproduzido o modelo conceitual da avaliação de satisfação residencial elaborado por Francescato (apud VLIET, 1998). No Brasil, estudos recentes relativos à avaliação da satisfação podem ser mencionados: Freitas (2000); Brandli (2004) e Brandstetter (2004).



Fonte: Francescato (apud VLIET, 1998, p. 485).

**Figura 2.4 - Modelo Conceitual de Avaliação da Satisfação Residencial:  
Crenças, Sentimentos e Comportamento**

#### 2.6.4 As avaliações de programas habitacionais

Uma experiência importante no sentido de estabelecer uma metodologia de avaliação de programas habitacionais foi desenvolvida por uma equipe vinculada à Escola de Engenharia de São



Carlos, da Universidade de São Paulo (EESC-USP). A experiência resultou de uma resolução do Conselho Curador do FGTS, o qual determinou que fossem desenvolvidos estudos visando à definição de uma metodologia a ser aplicada na avaliação dos programas financiados por recursos deste fundo. A metodologia enfoca as dimensões do processo, do produto e dos impactos dos programas habitacionais a serem avaliados. Estas dimensões foram subdivididas em oito aspectos gerais, a saber: economicidade; procedimentos de gestão; desempenho operacional; produto; impacto nas condições de vida dos moradores; impacto na cidade e no ambiente; impacto macro-econômico e atendimento às necessidades de habitação e saneamento. Para cada um dos oito temas foram determinados indicadores específicos (BONDUKI, 2001).

A metodologia formulada se enquadra na tipologia avaliativa comparativa descritiva e é operacionalizada pela aplicação permanente através de uma equipe de avaliadores externos às instituições envolvidas no financiamento e promoção de programas habitacionais. O objetivo é priorizar a análise do conjunto dos resultados alcançados pelos programas, sem aprofundar a avaliação específica e particular de cada projeto, Bonduki (2001), o que a define como uma avaliação amostral.

Carvalho (2003), ao analisar os pressupostos teóricos e metodologias que orientam a atividade de avaliação de programas a partir de experiências existentes, elegeu a avaliação de conjuntos de habitação popular como uma destas experiências a ser analisada. A autora denomina a avaliação realizada como sendo uma avaliação de pós-ocupação e seu propósito era explicar a inadimplência nas unidades habitacionais. Alguns aspectos metodológicos determinados pela especificidade de pesquisas sobre programas habitacionais foram ressaltados pela autora, tais como: a necessidade de classificar a inadimplência em financeira, contratual e condominal; a característica do modelo de provisão baseado na provisão da casa própria; a utilização de registros administrativos relativos à fiscalização e cobrança e pesquisa de campo para obter dados.

Ainda Carvalho (2003) se refere a uma outra experiência de avaliação relativa ao Programa de Atuação em Cortiços promovido pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo. Este programa foi implementado sob a orientação da metodologia de elaboração e execução de projetos recomendada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a qual é conhecida como *metodologia do marco lógico*. Nela, a concepção de políticas públicas é considerada como processo e propõe métodos para a articulação da política pública, de seus programas e projetos inter-relacionando as etapas de um mesmo programa, desde o diagnóstico da população-alvo até a definição dos critérios para intervenção.

Nesta metodologia, a avaliação é constitutiva e integrada ao próprio processo da política pública, programa e projeto através de uma matriz que relaciona, de um lado, os objetivos, indicadores, meios de aferição e fatores externos que influenciam os resultados do programa e, de outro, as especificações dos objetivos geral e específicos, dos componentes e das atividades. Entre os componentes, são considerados: o desenvolvimento institucional, incluindo o fortalecimento das organizações que atuam em um programa; e a definição e elaboração de sistemas de acompanhamento e avaliação.

Como aspectos relevantes desta metodologia, apontados pela autora em pauta, contribui, especialmente para os propósitos desta pesquisa, “a hipótese de que diagnosticar a realidade sobre a qual se pretende intervir já é parte da avaliação” e “esse diagnóstico prévio é a condição para o acompanhamento das mudanças nas condições sociais gerais e dos beneficiários de um programa depois de iniciada sua execução e ao seu término”.

Carvalho (2003) caracteriza, também, a metodologia que denomina PLANFOR, a qual foi definida após o início da implantação dos programas e foi construída com a contribuição dos atores participantes dos programas. Seus pontos fortes foram eleitos como sendo: a clareza na distinção dos conceitos de avaliação e de monitoramento; a proposição de dimensões para a avaliação que possibilitaram uma análise integrada do comportamento dos agentes, das atribuições das instâncias de implementação e da interação com a população beneficiada.

O que é importante na análise da autora é o fato de refletirem um procedimento, onde a avaliação dos programas é feita por agentes externos, no caso a Fundação SEADE. Além da caracterização das metodologias aplicadas nas experiências analisadas, são apontadas as seguintes questões relativas ao lugar da avaliação no processo de políticas públicas:

- a fragilidade dos critérios utilizados no registro e armazenamento dos dados dos programas públicos, mostrando a necessidade de uma revisão conceitual do significado da informação no processo de políticas públicas e de instrumentos que organizem os dados visando sua recuperação segundo unidades de análises padronizadas e com recortes temporais adequados que possibilitem dispor de indicadores de acompanhamento, organizados tanto quanto possível em sistemas estruturados por variáveis estratégicas à avaliação de processo que permitam ajustar instantaneamente as regras previstas para os programas;
- a necessidade de avançar nas discussões para a estruturação de sistemas de informações objetivando o acompanhamento e a avaliação das políticas públicas;

- os métodos de pesquisa social que são utilizados para a avaliação de políticas públicas são determinados pela adequação aos objetivos da política ou programa em análise, aos objetivos da avaliação e, algumas vezes, à especificidade do público alvo;
- a avaliação ocupa uma posição fronteira entre a produção de conhecimentos e a sua contribuição no aperfeiçoamento dos sistemas de políticas públicas, sugerindo um aprofundamento das noções de eficiência, eficácia e efetividade nas avaliações, além de resultados, efeitos, mudanças e impactos.

\* \* \*

Neste item, foram apresentados os quatro principais tipos de pesquisas que são utilizadas para avaliar aspectos envolvidos na habitação. As pesquisas comparativas descritivas são desenvolvidas, geralmente, a partir de dados publicados por fontes oficiais de estatísticas públicas. As pesquisas comparativas explanatórias não se baseiam exclusivamente em dados quantitativos para realizar suas análises. As pesquisas pós-ocupação e de satisfação de moradores têm seus processos de coleta, armazenagem, processamento, análise e divulgação baseados em levantamentos realizados junto aos usuários das edificações que serão avaliadas. A finalidade foi demonstrar a possibilidade de integrar os objetivos destas tipologias de pesquisa à estruturação de um sistema de avaliação abrangente de forma a compensar as suas limitações quanto à origem dos dados que utilizam para fazer suas análises.

Buscou-se demonstrar a possibilidade desta integração a partir do relato de duas experiências que a apresentam parcialmente. Na metodologia exibida por Bonduki (2001) com fortes característica de pesquisa comparativa descritiva, foram quantificados aspectos de satisfação dos moradores e da APO. As pesquisas apresentadas por Carvalho (2003) têm características de pesquisa comparativa explanatória por se tratar de projetos específicos. Porém, em ambos se observa uma certa coincidência na temática a que os dados e resultados se referem. Já na metodologia do marco lógico, além de existirem temáticas coincidentes com as das pesquisas anteriores, há uma preocupação com a inter-relação dos dados em todas as etapas de desenvolvimento dos projetos, visando a uma avaliação concomitante à formulação e implementação dos mesmos. A contribuição da metodologia PLANFOR vem no sentido de inserir a distinção entre monitoramento e avaliação.

A discussão corrente na bibliografia sobre os tipos de pesquisa demonstra, na visão da autora do presente estudo, que a limitação nos sistemas de avaliação aplicados ao campo habitacional recai sobre a ausência de conceitos claramente definidos, de uma teoria causal para guiar a seleção dos indicadores e a ausência de dados em escalas espaciais adequadas. É neste sentido, portanto, que a necessidade de avançar nas discussões para a estruturação de sistemas de informação visando ao acompanhamento e a avaliação das políticas públicas, tal como enfatizou Carvalho (2003), vem ao encontro do objetivo da presente pesquisa quanto à proposição de um sistema abrangente de monitoramento de informações relativas às intervenções no campo habitacional.

## **2.7 As abordagens teóricas relativas à habitação no Brasil e no exterior**

Tal como já exposto, no Brasil, os estudos sobre habitação têm como foco principal a produção de habitação. Além disto, neles são apresentadas, principalmente, análises críticas das intervenções governamentais sem ter como referência abordagens teóricas específicas para realizá-las.

No exterior, ao contrário, são reconhecidas quatro abordagens teóricas objetivando analisar o funcionamento dos sistemas habitacionais, embora seja salientado que elas não se estabelecem como modelos universais de explicação, limitando-se a oferecer métodos e técnicas que possibilitam o entendimento dos mercados habitacionais. São elas: a teoria da conversão, a estrutura da provisão habitacional, a abordagem da orientação de políticas e a cadeia de provisão habitacional. Modelos teóricos mais gerais como o neoclássico, weberiano e o neo-marxismo são utilizados para explicar estas abordagens (BALL; HARLOE, 1992; BOELHouser; HEIJDEN, 1993; KEMENY; LOWE, 1998).

Farah (1992) considera que os estudos sobre habitação, no Brasil, iniciaram a partir dos anos 70. Eles resultaram do agravamento das condições de moradia nos centros urbanos e da intervenção do estado neste campo a partir da criação do Banco Nacional de Habitação em 1964. Os temas privilegiados são a intervenção estatal e as alternativas populares ao problema de moradia, tais como a favela e a autoconstrução; o eixo central neste campo de estudo é o entendimento da questão habitacional como uma necessidade no plano de consumo, não satisfeita pelo mercado. Para a autora estes estudos foram influenciados pela sociologia urbana francesa através, principalmente da obra de Castells, Lojkine, Topalov, Preteccille e Magri, onde a problemática urbana e habitacional é vinculada ao

processo de acumulação capitalista e; por fim, o pano de fundo destes estudos é a condição periférica do país no sistema econômico mundial<sup>19</sup>.

A autora em tela também identifica um grupo de estudos que se caracterizam por apresentarem alternativas implícitas ou explícitas para o problema habitacional, como forma de socialização da habitação, e os considera representados por duas vertentes principais: a) a industrialização da construção; e b) resolução autônoma do problema da moradia pela população através da autoconstrução e do mutirão, atribuindo ao estado o papel de facilitador, tal como apontado por Mehta e Cira (2002).

Ainda, foi identificada por Farah (1992) uma terceira categoria de estudos no campo habitacional<sup>20</sup>, a qual contempla a temática relativa à produção imobiliária no país, privilegiando as dimensões não produtivas do processo de valorização imobiliária, quais sejam a especulação fundiária e a comercialização. Estas dimensões não produtivas são analisadas por meio de sua articulação com os aspectos financeiros. Os destaques são os vínculos entre a ação do Estado e a acumulação de capital no setor e os impactos espaciais do processo de produção imobiliária.

Freitas (2000) classifica as pesquisas acadêmicas realizadas no Brasil que se dedicam ao estudo da problemática habitacional em dois grupos. No primeiro, considera os estudos que denunciam os mecanismos de exclusão do acesso à habitação, no segundo, os estudos que se restringem à quantificação do déficit habitacional. Os principais autores que representam o primeiro grupo são Azevedo e Andrade (1982), Maricato (1987), Silva (1989) e Peres (1994). Um autor que representa o segundo grupo é Gonçalves (1997).

Na revisão da literatura realizada pela autora da presente pesquisa, foi possível identificar algumas contribuições que se baseiam em pesquisas empíricas e que, a exemplo das sistematizações apresentadas por Farah (1992) e Freitas (2000), não se observaram categorias de análises que sugerissem abordagens teóricas claramente definidas. Na falta destas, foi adotado como critério de categorização a regionalização dos estudos. Sobre a problemática habitacional em São Paulo, pode-se recorrer aos seguintes autores: Silva e Castro (1997), Bonduki (1998), Sachs (1999) e Bonduki (2000).

---

<sup>19</sup> A autora aponta como publicações que representam este tipo de estudo: MARICATO, Erminia (Org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-ômega, 1979; BOLAFFI, Gabriel. *Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. Ensaios de opinião*, São Paulo, v. 2, n.1, p. 73-83; 1975. RIBEIRO, Luiz Cesar Q; PECHMAN, Robert M. *O que é a questão da moradia*. São Paulo: Brasiliense, 1983. (Coleção Primeiros Passos, 92)

<sup>20</sup> São publicações tidas como pertencentes a este grupo: RIBEIRO, Luiz Cesar Q. Espaço urbano, mercado de terras e produção da habitação. In MACHADO da SILVA, L. A (Org.). *Solo urbano: tópicos sobre o uso da terra*. Rio de Janeiro, Zahar, 1982. (Debates urbanos, 1). p. 29-47 e SALGADO, Ivone. *Promotores imobiliários em São Paulo: 1977 – 1982. Espaço e Debates*, São Paulo, v. 1, n 21, p. 51-71, 1987.

Quando se recorre aos autores que tratam do tema no Rio de Janeiro, as publicações mais relevantes são aquelas produzidas por professores e alunos ligados ao Instituto de Pesquisas e Planejamento Urbano (IPPUR), entre elas, destaca-se Ribeiro (1997).

Freitas (2000) realizou uma sistematização dos estudos sobre habitação no exterior, publicados nos jornais clássicos da área<sup>21</sup>, e os apresentou como segue:

- Estudos comparativos entre as políticas habitacionais dos vários países europeus e anglo-saxônicos. Os aspectos discutidos são as quantidades produzidas, a eliminação das condições precárias das habitações dos mais desfavorecidos e as formas de propriedade dos bens imóveis.
- Estudos baseados no histórico de produção do ambiente que se apresentam a partir da teoria da convergência e da divergência apresentada por Kemeny e Lowe (1998).
- Visões marxistas e liberais que se dedicam a estabelecer sínteses do que produzir, quando e onde.
- Discussões sobre as políticas habitacionais na Europa que apontam para uma crescente teorização sobre o funcionamento da provisão de habitações. O enfoque deste grupo de estudos é o papel do Estado e dos demais agentes intervenientes no processo de provisão habitacional.

Entre os estudos desta última categoria, Kemeny e Lowe (1998) exibem uma classificação para algumas abordagens teóricas, levando em conta o nível de generalização por elas apresentadas em três categorias de abordagens, denominadas como segue: abordagem especificista, abordagem universalista e abordagem intermediária<sup>7</sup>.

A abordagem especificista, de acordo com os autores, realiza descrições detalhadas dos sistemas habitacionais de determinado número de países, sem especificar o critério utilizado para escolhê-los, nem os dados, nem as categorias de análise utilizadas para entender as diferenças entre eles. Não existe teorização, e os argumentos teóricos não se enquadram em um corpo teórico específico. Os governos centrais são considerados a mais importante unidade de análise. Esta abordagem é denominada também de análise justaposta, porque, em alguns casos, no lugar de dados quantitativos, são tomados aspectos históricos para a realização das comparações. Segundo os

<sup>21</sup> Os Jornais pesquisados pela autora são: Environment and Planning, Housing Studies, International Journal of Urban and Regional Research, Scandinavian Housing and Planning Research e Urban Studies.

<sup>7</sup> Os termos utilizados na denominação da abordagem decorrem de tradução realizada pela autora da presente pesquisa. Os termos originais na língua inglesa são respectivamente: particularistic approaches, universalist approaches e theories of the middle range.

autores, em muitos estudos de análise justaposta está implícita a tese da convergência na qual é defendida que os países analisados têm aspectos em comum que possibilitam as comparações. Este tipo de análise pode esconder muitos aspectos relevantes.

A abordagem universalista, na descrição dos autores, também tem implícita a tese da convergência. Ela considera que todos os sistemas habitacionais são semelhantes e dirigidos para os mesmos resultados. Esta concepção levou ao entendimento de que as sociedades se desenvolveram de forma igualitária, tanto no período do consumo em massa e do estado de bem-estar quanto na recessão causada pela crise do petróleo, quando a política habitacional toma a forma de privatização e restrição do estado de bem-estar. Os autores sinalizam que esta abordagem é dominante na literatura especializada em habitação e vem ao encontro da intenção de globalização da economia dos países dominantes, pois pode facilitar a realização de acordos comerciais<sup>22</sup>.

A abordagem denominada aqui de intermediária, conforme os autores já referidos, não se submete ao reducionismo da abordagem especificista nem à generalização do universalismo onde todos os sistemas habitacionais são considerados iguais. Ela tem o objetivo de diferenciar padrões e tipologias em habitação. Por esta razão é denominada de *perspectiva divergente*. Os autores enfatizam que este tipo de teorização é mais difícil que a generalização global e requer o uso de dados quantitativos e qualitativos, além de exigir atenção aos contextos histórico e cultural.

Outra abordagem relativa à habitação é aquela que a interpreta como um objeto de consumo e é denominada na bibliografia especializada por *consumption-orientated*. Ball (1986) a caracteriza como a abordagem na qual a habitação é sempre vista como um item de consumo pessoal que deve ser comprada ou alugada através da orientação de uma estrutura institucional. Esta perspectiva leva as pesquisas em habitação a centralizarem sua atenção em consumo e troca, ignorando, assim, outras questões, como as relações sociais envolvidas na provisão habitacional. Esta crítica é a base da "tese da provisão habitacional" ou "estrutura da provisão habitacional" (SHP). A SHP, na concepção de seus mentores, não é considerada uma teoria, mas uma abordagem que determina um contexto dentro do qual muitas questões relacionadas à habitação podem ser examinadas.

A SHP considera o processo do mercado habitacional, em muitos países, como um produto da interação de fatores políticos, econômicos e ideológicos. Boelhouwer e Heijden (1993) a

---

<sup>22</sup> Boelhouwer e Heijden (1993) consideram a convergência uma teoria.

denominam como *abordagem institucional orientada* para a provisão e a consideram semelhante à orientada para o corporativismo, embora a tenham como mais abrangente.

A abordagem corporativista prioriza a relação entre o governo e os diversos grupos envolvidos no mercado da habitação, tendo como ligação principal os aspectos administrativos e financeiros desta relação. Os autores consideram que estes grupos podem ser descritos como um sistema político de corporativismo liberal. Duas são as características de tais sistemas. A primeira é a proximidade com que as organizações do mercado trabalham com o governo, resultando em um controle direto do mercado. A segunda é que as organizações do mercado são preparadas para fazer certas funções em troca de manter a estabilidade do mercado (BOELHOUWER; HEIJDEN, 1993). Este sistema pode favorecer a tomada de decisões que beneficiem alguns dos agentes que participam da Estrutura da Provisão Habitacional. O diferencial é a possibilidade de distribuição das forças políticas entre os agentes.

Boelhouwer e Heijden (1993) tratam ainda de uma outra abordagem defendida por Lundqvist. Eles a denominam de *abordagem orientada para a política*. A idéia principal é que, nesta abordagem, o governo pode tomar medidas visando a regular a demanda e a oferta de habitação. Com isto, a abordagem prevê um controle das ações governamentais fora do âmbito do sistema habitacional.

Em todas as iniciativas dos governos brasileiros, desde 1993, no campo de políticas habitacionais para a população de baixa renda, as orientações apresentadas em World Bank (1993) podem ser identificadas. Nos documentos 1, 2 e 3 - já citados nesta pesquisa - que foram elaborados para orientar a política habitacional no início da presente década o mesmo se verifica. O que poderia diferenciar as propostas apresentadas em tais documentos seria uma explicitação da abordagem em que se baseiam suas orientações.

Embora a literatura nacional não apresente abordagens teóricas explícitas para analisar as concepções que orientam as políticas habitacionais, a contraposição destas abordagens possibilita identificar justificativas para o estabelecimento de um sistema de monitoramento abrangente como o que está sendo proposto nesta pesquisa. Este foi o caso, por exemplo, da análise crítica baseada em pressupostos teóricos, dirigida à abordagem facilitadora, exibida por Ricci (2004). A partir de tal análise, algumas orientações propostas pela abordagem facilitadora no campo habitacional, como é o caso do fortalecimento da estrutura institucional dos sistemas habitacionais e o incentivo às parcerias público-



privadas<sup>23</sup> podem ser interpretadas. Tal interpretação não foi apontada por nenhum dos outros autores analisados, pois suas análises se concentram nos resultados obtidos pelas ações governamentais e não na teorização dos aspectos que influenciaram as suas escolhas.

A fragilidade teórico-conceitual das análises apresentadas na literatura nacional levou a tomar como referência linhas teóricas da área de avaliação de políticas públicas como o *neo-institucionalismo*<sup>24</sup> e a análise de estilos políticos, ambas identificadas a partir de Frey (2000). Nelas está presente uma condicionalidade mútua entre as instituições políticas e os processos políticos<sup>25</sup>. Também está presente o conceito ampliado de instituição, uma vez que estas passam a ser equiparáveis às representações e práticas compartilhadas pelos diferentes atores sociais que interagem com elas. Ademais, também é ressaltado o fato de que as políticas orientadas pela estrutura não podem se restringir a influenciar as instituições formais, mas também as identidades e os padrões de comportamento de todos os agentes nelas envolvidos, podendo, utilizar para tanto, inclusive, instrumentos da propaganda e da educação (FREY,2000).

Alguns postulados teóricos destas abordagens são identificados também nas linhas teóricas apresentadas na literatura internacional da área de habitação como a SHP ou a “abordagem institucional orientada para a provisão” e a “abordagem orientada para a política”.

\* \* \*

Neste item, ao contrapor-se a conceituação existente na literatura internacional e a fragilidade conceitual que caracteriza a literatura nacional relativa à habitação forma evidenciaram as dificuldades em interpretar os motivos que levam à adoção de discursos hegemônicos, tomando-se, então, como referência, os estudos desenvolvidos na área de políticas públicas, estabelecendo assim

---

<sup>23</sup> Estas orientações segundo o autor visam adequar o ambiente econômico local ao fluxo de capital internacional e a descentralização aparente visa submeter os partidos políticos à agenda do governo central que teria maior disponibilidade de capital globalizado tal como apontado na página 48.

<sup>24</sup> As escolas de pensamento que se reúnem sob o título de teoria institucional foram sistematizadas por Scott (apud Machado da Silva e Gonçalves,1999). São elas: História econômica, Institucionalismo histórico em ciência política, Neo-institucionalismo na economia, Sociologia das instituições tradicionais, Sociologia neo-institucional, Ecologia populacional, Teoria evolucionista na economia, e etno-metodologia. O autor considera que a ausência de consenso sobre os principais conceitos, métodos e formas de mensuração, na literatura especializada, deve-se à variedade de níveis de análise considerados e ao propósito destas construções teóricas.

<sup>25</sup> As instituições políticas são denominadas na literatura internacional por *polity* quando é referido à ordem do sistema político delineado pelo sistema jurídico e à estrutura institucional do sistema político-administrativo. Os processos políticos são nesta literatura denominados por *politics* e lhes são atribuídos frequentemente um caráter conflituoso quanto à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição (FREY, 2000).

uma ligação com estes e as abordagens teóricas apresentadas na literatura internacional que trata da habitação.

Para os objetivos da presente pesquisa interessa o conceito ampliado de instituição porque ela permite considerar as estruturas da provisão habitacional passíveis de institucionalização. Esta possibilidade é reforçada pelo fato de que, segundo DiMaggio e Powell (apud MELLO, 2002), o locus de institucionalização é interorganizacional, no contexto cultural do setor ou do país. Sendo assim, o conceito de campo organizacional - as organizações que constituem uma área reconhecida da vida institucional, quais sejam, os fornecedores-chaves, os consumidores, as agências regulatórias e outras instituições que produzem produtos ou serviços similares – é muito semelhante ao conceito de estrutura de provisão habitacional já apresentado aqui. Esta estrutura de provisão habitacional é tanto agente como objeto do processo de monitoramento de informações que será discutido ao longo desta pesquisa.

\* \* \*

O objetivo do primeiro item deste capítulo foi contornar a dificuldade em adequar as denominações encontradas na literatura especializada em habitação no país com as utilizadas na literatura internacional. O enfoque unilateral dos estudos realizados no país, que se constitui na análise da forma de provisão baseada na produção de habitação, determina um caráter pouco abrangente desta literatura. Tanto os estudos de cunho acadêmico, como os realizados no ambiente industrial se concentram mais na análise crítica das intervenções estatais do que no entendimento de aspectos como canais de acesso formais e informais, estrutura de competição e colaboração e a organização e comunicação de interesses.

O aspecto relevante, então, é a falta de instrumentos teóricos que possibilitem análises abrangentes das estruturas de provisão habitacional nas especificidades espacial e temporal adequadas.

Um segundo aspecto que foi enfatizado no capítulo é que os enfoques relativos à provisão habitacional que vão surgindo ao longo do tempo decorrem da observação da insustentabilidade daquele que o precedeu. O enfoque contemporâneo para as políticas habitacionais, baseadas na idéia de estado facilitador, pode ser identificado nos principais documentos que apresentam propostas de políticas habitacionais para a década atual, embora não sejam feitas referências explícitas a ela. Esta falta de referência sugere que as proposições para a resolução da problemática habitacional decorrem de inspirações momentâneas dos grupos responsáveis pela elaboração destes documentos. Uma outra vertente teórica que surge é a sustentabilidade aplicada às questões relacionadas à habitação.

O que existe de comum entre o enfoque facilitador e a abordagem da sustentabilidade é a proposição de sistemas de monitoramento, que, embora diverjam em sua estrutura temática, convergem nos aspectos metodológicos envolvidos na sua elaboração e implementação. É o caso, por exemplo, do Housing Indicators Program utilizado como embasamento pelo Banco Mundial e a CNUAH para propor uma série de orientações visando à capacitação dos mercados habitacionais dos diversos países que dele participaram.

Tendo sido apontada a contribuição de um sistema de monitoramento de intervenções para focalizar estratégias habitacionais e para fortalecer o processo de institucionalização das estruturas de provisão habitacional em espaços urbanos locais e nacionais, buscou-se analisar as metodologias de pesquisa aplicadas ao campo da habitação tendo em vista a possibilidade de agregá-las ao sistema com o intuito de identificar as temáticas que são por elas monitoradas e os aspectos metodológicos nelas envolvidos.

No item final, o propósito foi de aproximação com as correntes teóricas que se baseiam os estudos sobre habitação, tendo sido identificada naqueles que perfazem a literatura nacional, a falta de referência a escolas teóricas de pensamento, principalmente, quando estes são comparados com os estudos que perfazem a literatura internacional.

Na análise destes últimos, identificou-se a referência a escolas de pensamento que se alinham com a teoria institucional, apontando assim a possibilidade de adotar algumas postulações teóricas desta teoria como referência para a análise da influência do processo de institucionalização da estrutura de provisão habitacional<sup>26</sup> quando da estruturação de sistemas de monitoramento em espaços urbanos locais.

---

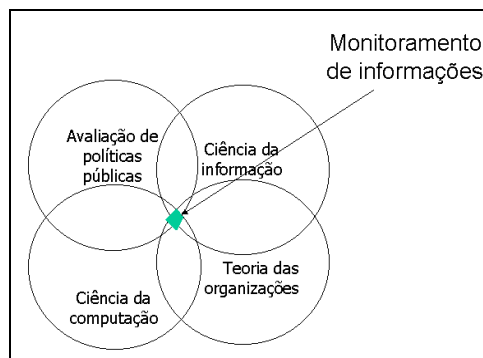
<sup>26</sup> Tomada como um todo, como também, do processo individual de institucionalização das organizações, mecanismos e procedimentos que a constitui.

## CAPÍTULO 3 – DEBATE TEÓRICO-METODOLÓGICO SOBRE SISTEMA DE MONITORAMENTO DE INFORMAÇÕES RELATIVAS ÀS INTERVENÇÕES GOVERNAMENTAIS

### 3.1 Considerações Iniciais

O delineamento da estrutura teórico-metodológica da pesquisa se deu ao longo da revisão bibliográfica quando foi observada uma série de conceitos, modelos, características e tendências que dizem respeito à estruturação de um sistema de monitoramento das intervenções governamentais no campo habitacional, formando um campo de estudo específico que pode ser considerado um ponto de intersecção entre as áreas de avaliação de políticas públicas e modelagem da informação. Esta última apresenta interface com a ciência da informação, a ciência da computação e a teoria das organizações. Na Figura 3.1 é mostrado o esquema que inter-relaciona as áreas de conhecimento, envolvidas na delimitação da estrutura teórica da pesquisa.

No capítulo anterior foi discutido o *lôcus* desta pesquisa, isto é, os sistemas habitacionais urbanos. Neste capítulo, o objetivo é apresentar as referências teórico-metodológicas para estruturar um sistema de monitoramento de informações a fim de avaliar as intervenções governamentais no campo habitacional em espaços urbanos. Tais referências foram obtidas a partir da literatura especializada no tema da pesquisa - avaliação de políticas públicas e no *fôcus* da pesquisa – o processo de monitoramento de informações.



Fonte: elaborado pela autora

**Figura 3.1 - Relação entre as áreas de conhecimento que estão envolvidas na estruturação teórica da pesquisa**

## 3.2 Conceitos fundamentais e suas relações

### 3.2.1 Sistemas de monitoramento e sistemas de avaliação

Para estabelecer a teoria da pesquisa, foram selecionados alguns conceitos identificados na literatura especializada em avaliação de políticas públicas e a relação entre eles. Estes conceitos foram considerados fundamentais para estabelecer a teoria da pesquisa<sup>27</sup>.

Inicialmente, foi necessário classificar os sistemas de avaliação de políticas públicas em duas categorias genéricas, a saber: os decorrentes da aplicação de metodologias, próprias da área de avaliação de políticas públicas, e os constituídos por indicadores sociais. Os sistemas de avaliação que compõem o primeiro grupo podem ser caracterizados principalmente por buscarem estabelecer uma causalidade “entre os resultados alcançados pelas políticas e determinados desenhos institucionais, [...] são realizados com a intenção e sistematicidade, próprias do campo da avaliação” de políticas públicas (BARRETO; PINTO, 2001, p. 104). Os sistemas de avaliação que constituem o segundo grupo são denominados, via de regra, como sistemas de indicadores e não objetivam desenvolver um modelo causal, mas estabelecer uma distinção de natureza descritiva entre as condições sociais e as medidas de desempenho objetivadas. Estes sistemas podem ser associados ao modelo de estrutura-desempenho proposto por Carlisle (apud WONG, 2003).

A principal razão para o estabelecimento desta categorização é que os conceitos e metodologias aplicados a cada um destes sistemas se diferenciam significativamente, conforme poderá ser observado ao longo deste capítulo, embora ambos tenham os indicadores como principal instrumento de avaliação.

Firme (apud Garcia, 2001), assinala a diferença entre monitoramento e avaliação, tal como reproduzidos a seguir. A partir dela, o autor passa a considerar que o monitoramento é uma condição para a avaliação, como pode ser depreendido das definições por ele apresentadas, reproduzidas a seguir.

**Avaliação** é uma **operação** na qual é julgado o valor de uma iniciativa organizacional, a partir de um quadro referencial ou padrão comparativo previamente definido. Pode ser considerada também como uma operação de constatar a presença ou a quantidade de um valor desejado nos resultados de uma ação empreendida para obtê-lo, tendo como base um quadro referencial ou critérios de aceitabilidade pretendida (FIRME apud GARCIA, 2001, p. 31, grifo nosso).

---

<sup>27</sup> Vários autores apresentam a definição de teoria. Neste trabalho está sendo considerado que a teoria da pesquisa “é o corpo de conhecimento que organiza, caracteriza, descreve, prediz, explica e, paralelamente, auxilia no entendimento e controle de um objeto”. Esta definição foi apresentada por Shadish, Cook e Levinton (apud CALMON, 1999, p. 30).

**Monitoramento é o processo** sistemático e contínuo que, produzindo informações sintéticas e em tempo eficaz, permite a rápida avaliação situacional e a intervenção oportuna que confirma ou corrige as ações monitoradas (GARCIA, 2001, p. 33, grifo nosso).

Matus (apud GARCIA, 2001, p. 33) é mais enfático em relação ao monitoramento:

O monitoramento da gestão pública responde ao seguinte princípio elementar: não se pode conduzir com eficácia se o dirigente não conhece de maneira contínua e a mais objetiva possível os *sinais vitais* do processo que lidera e da situação na qual intervém. Um sistema de informações casuístico, parcial, assistemático, atrasado, inseguro, disperso e sobrecarregado de dados primários irrelevantes é um aparato sensorial defeituoso que limita severamente a capacidade de uma organização para sintonizar-se com os processos concretos, identificar os problemas atuais e potenciais, avaliar os resultados da ação e corrigir oportunamente os desvios com respeito aos objetivos traçados Matus (apud GARCIA, 2001, p. 33)

Calmon (1999), ao citar as tipologias de avaliação propostas pelo *Evaluation Research Society Standards Committee*, apresenta o monitoramento como uma das seis que são propostas por esta instituição. A autora define monitoramento como sendo uma das tipologias de avaliação menos conhecida, mas :

provavelmente a categoria de avaliação mais praticada, que abandona a noção de que o avaliador, necessariamente, chega, realiza o trabalho e vai embora. Inúmeros órgãos federais, estaduais e municipais exigem que os programas sejam intensamente monitorados, mesmo os implementados há mais tempo. Estes programas podem ou não ter sido submetidos a avaliações do tipo ex-ante, de processo, ou de impacto, ou mesmo metavaliação (CALMON, 1999, p. 20).

Outras observações da autora a respeito do monitoramento corroboram o significado atribuído por Firme (apud GARCIA, 2001), são elas: a) embora muitos especialistas em avaliação de políticas públicas não o classifiquem como uma forma distinta de avaliação, há consenso entre eles quanto a sua importância como peça fundamental, sem a qual não seria possível realizar avaliação de programas de forma adequada e criteriosa; b) as características do monitoramento se sobrepõem às da avaliação formativa porque nesta também pode não ocorrer julgamento de mérito, mas tentativas de identificar os problemas existentes, propor soluções e adotar medidas corretivas para o aperfeiçoamento da implementação dos programas.

A diferença entre sistemas estatísticos e sistemas de monitoramento também é relevante aqui. Ela foi apresentada por Matus (apud GARCIA, 2001, p.6) tal como reproduzida no Quadro 3.1. O sistema de monitoramento é assim caracterizado, aqui, no contexto de sistemas de avaliação de políticas públicas. Para aplicá-los no contexto dos sistemas de avaliação baseados em indicadores sociais, algumas das variáveis consideradas pelo autor exibem outras características. Por exemplo, quanto ao tipo de informação, os indicadores e sinais significativos não são de interesse de um usuário

específico, pois atendem a uma necessidade informacional indefinida. Além disto, os indicadores sociais, a exemplo das estatísticas públicas, também podem ser ditos como de produção centralizada e uso generalizado. Em função disto, na terceira coluna do Quadro 3.1, são descritas, a título de ilustração, as características que as variáveis discutidas por Matus (apud GARCIA, 2001) podem assumir no caso de um sistema de monitoramento de sistema de avaliação baseado em indicadores sociais.

A diferenciação entre os sistemas de monitoramento associados a cada uma das tipologias de sistemas de avaliação que estão sendo aqui consideradas é relevante para ressaltar que os possíveis sistemas de monitoramento – produtos resultantes do processo de monitoramento, objeto de estudo desta pesquisa – se constituem, na forma, em sistemas de avaliação baseados em indicadores sociais. No entanto, como objetivo, eles são utilizados pelos sistemas de avaliação decorrentes de aplicação de metodologias, próprias da avaliação de políticas públicas. O propósito é definir indicadores a serem utilizados pelos técnicos responsáveis pela formulação e implementação de políticas públicas, pelos políticos e pela sociedade em geral, incluindo ou não os especialistas em políticas públicas.

Os sistemas de monitoramento, neste caso, se confundem com o próprio sistema de indicadores, mas o que determina que ele esteja sendo considerado um sistema de monitoramento e não de avaliação é que o objetivo não é julgar os valores dos indicadores, apenas monitorá-los. A consideração aqui é que os valores em si não apresentam significado até que sejam analisados e interpretados (WONG, 2003). Além disto, o propósito é contribuir para o desenvolvimento de uma visão mais construtiva e positiva do monitoramento visando, mais do que produzir uma avaliação, ampliar o foco de análise para o processo de coleta, armazenamento, processamento e divulgação de informações relativas às intervenções governamentais no campo habitacional.<sup>28</sup>

O conceito de sistema de avaliação foi depreendido dos aspectos teóricos apresentados pelos especialistas em avaliação de políticas públicas e está sendo considerado como o conjunto de ferramentas, referências, critérios e parâmetros aplicados para julgar, analisar ou comparar os valores dos indicadores que constituem o sistema de monitoramento.

---

<sup>28</sup> Cano (2004) se refere à avaliação dita não consumada na qual são apresentados os valores sem emitir juízo. O sistema de monitoramento como está sendo proposto aqui pode ser considerado uma avaliação não-consumada. No entanto, não está sendo utilizada esta denominação por seu significado não ter amplo reconhecimento entre as áreas de conhecimento que embasam a estrutura teórico-conceitual da presente pesquisa.

**Quadro 3.1 - Sistema Estatístico e Sistema de Monitoramento**

CARACTERÍSTICA	SISTEMA ESTATÍSTICO	SISTEMA DE MONITORAMENTO PARA SISTEMAS DE AVALIAÇÃO PRÓPRIOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	SISTEMA DE MONITORAMENTO PARA SISTEMAS DE AVALIAÇÃO CONSTITUÍDOS DE INDICADORES SOCIAIS
1.USUÁRIO	INDEFINIDO. O usuário é indefinido, muito variado e até mesmo potencial, pois se trata de gerar informações úteis para interesses muito diferentes e para propósitos atuais ou futuros.	BEM DEFINIDO. No monitoramento, o usuário é um ator concreto, atual, muito bem definido, que necessita de informações para orientar a ação cotidiana, para conhecer seus resultados e compará-los com o planejado	INDEFINIDO: Os usuários não são perfeitamente definidos, podendo ser cada um dos agentes que atuam no processo de provisão habitacional
2. MASSA DE INFORMAÇÃO	DIVERSIFICADA. A informação estatística é sempre extensiva e diversificada para atender uma grande variedade de usuários potenciais com interesses muito variados.	ULTRA-SELETIVA. Os sistemas de monitoramento são projetados para atender usuários pré-definidos, responsáveis por um plano/programa/projeto específico. A informação necessária é ultra-seletiva.	DIVERSIFICADA E SELETIVA: dependendo da abrangência e profundidade da informação em foco
3.ATRASSO ACEITÁVEL	ALTO. O atraso permitido é bastante grande, pois a informação estatística não está comprometida no feed back de um processo em andamento.	INFORMAÇÃO EM TEMPO EFICAZ. O monitoramento tem que atuar em tempo eficaz e, no limite, em tempo real, pois é usado para corrigir com oportunidade ações em andamento. Informação fora do prazo eficaz desinforma.	INFORMAÇÃO EM TEMPO HÁBIL: geração da informação deve ser em prazo compatível à necessidade do usuário
4.PERCIBILIDADE	NÃO PERECÍVEL. Não tendo demanda peremptória, a informação estatística não é perecível. Seu valor é mais histórico, não sofrendo deteriorização com o tempo. Sua função é mais a de registrar o que passou, e não alimentar de imediato o que vem a seguir.	PERECÍVEL. O monitoramento serve como feed back para a ação, produzindo informações perecíveis. Se chegarem fora do tempo, terão valor igual ao de um jornal velho.	NÃO PERECÍVEL
5. PRODUÇÃO E USO	PRODUÇÃO CENTRALIZADA E USO GENERALIZADO. A informação estatística tende a ser produzida de forma muito centralizada, mediante um fluxo vertical de produção. Em compensação, seu uso é generalizado em todas as instâncias de governo.	PRODUÇÃO DESCENTRALIZADA E USO ESPECÍFICO. O monitoramento é totalmente descentralizado, produzindo informações que permitem corrigir oportunamente ações no nível em que ocorram. Seu uso é muito particular para a necessidade do usuário.	PRODUÇÃO CENTRALIZADA E USO GENERALIZADO <sup>29</sup>
6. TIPO DE INFORMAÇÃO	PRIMÁRIA. A informação estatística é basicamente primária, não processada, para poder atender demandas muito variadas de tratamento por parte de usuários muito diversificados.	INDICADORES E SINAIS. O monitoramento opera com indicadores e sinais significativos para um usuário específico. Resultam de um processamento complexo das informações básicas e são dirigidos para atender necessidades decisórias referentes aos planos/programas conduzidos pelo usuário.	INDICADORES SOCIAIS definidos a partir do entendimento de que são para a sociedade e podem ser baseados em estatísticas públicas. <sup>30</sup>

Fonte: Adaptado a partir de Garcia (2001)

<sup>29</sup> O Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU) e o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), ambos de Belo Horizonte foram elaborados com algum grau de descentralização. Ver Nahas (2002).

<sup>30</sup> As estatísticas públicas são conceituadas como sendo originadas em censos, pesquisas amostrais ou registros administrativos. No entanto, no caso do IQVU e do IVS de Belo Horizonte, foram utilizadas também estatísticas privadas. Ver Nahas (2002)



### 3.2.2 Aspectos teóricos conceituais da avaliação de políticas públicas e sua relação com o monitoramento

Na área de desenvolvimento de sistemas de informação, o profissional que se dedica a conhecer as rotinas e procedimentos que uma empresa emprega para desempenhar sua função é denominado de analista de negócios, exatamente porque ele busca conhecer o que é chamado de natureza do negócio desta empresa, como também o seu grau de informatização. No caso da presente pesquisa, as rotinas e procedimentos empregados para avaliar as intervenções governamentais no campo habitacional estão sendo considerados como aqueles empregados pela área de avaliação de políticas públicas, por que possibilitam uma análise mais abrangente do processo de implementação e dos resultados destas intervenções<sup>31</sup>. Esta é, portanto, a natureza do negócio envolvido na elaboração de sistemas de monitoramento de informações de intervenções governamentais.

Um primeiro aspecto a ser considerado em um sistema de avaliação de políticas é o foco de análise a que ele se aplica. Arretche (1998) apresenta uma diferenciação entre três abordagens avaliativas que podem ser consideradas os focos de análise ao qual a área de avaliação de políticas públicas se detém. A autora denomina tais abordagens por: avaliação política, análise de políticas públicas e avaliação de uma dada política pública.

Como avaliação política, ressalta o caráter político do processo decisório e os valores e critérios identificados na política adotada. Por análise de políticas públicas entende o exame da engenharia institucional e dos traços constitutivos do programa, além da diversidade quanto às formas de relação entre setor público e privado, das formas de financiamento e das modalidades de prestação de serviços. Finalmente, a avaliação de uma dada política pública, Arretche (1998), explicita como a abordagem avaliativa que poderá atribuir uma relação de causalidade entre um programa x e um resultado y. A autora está se referindo, então, às categorias operacionais de uma ação de governo como o foco das abordagens avaliativas. Estas categorias, tradicionalmente, são as políticas, os programas e os projetos.

As avaliações de políticas públicas são operacionalizadas por profissionais de formação variada que atuam tanto no setor público como no privado, exercendo suas atividades em todas as áreas onde está presente o Estado na produção ou regulação de bens e serviços para a população (DAGNINO, 2002).

---

<sup>31</sup> As análises próprias da área de avaliação de políticas públicas possibilitam verificar o processo de provisão habitacional tal como conceituado no capítulo anterior.

As denominações e modalidades variam de acordo com o campo da ação governamental que está sendo avaliada, podendo ser dito que, apesar de não haver um consenso entre os profissionais que a operacionalizam quanto às categorias teóricas que utilizam, há uma espécie de consentimento quanto as suas variações. As modalidades operacionais das ações governamentais, as fases que constituem uma política e o seu ciclo são exemplos típicos desta variação.

O consentimento que será proposto aqui é o de considerar que as modalidades operacionais de uma ação governamental no campo habitacional são a política, os seus programas e os projetos que os constituem. Quanto às fases que constituem uma dada política e o seu ciclo, o consentimento proposto decorre da discussão que se segue. Quanto à abordagem avaliativa, o enfoque é a avaliação do processo de implementação e dos resultados de um determinado programa a partir da avaliação dos projetos que os constituem.

A bibliografia indica que, tradicionalmente, a avaliação de políticas públicas era considerada como uma etapa posterior à implementação, de maneira a priorizar a avaliação dos seus resultados, ou ainda, de seus conteúdos<sup>32</sup>. Frey (2000) faz uma análise dos aspectos que teriam influenciado esta prioridade: 1) o fato de que, na análise tradicional de políticas, os seus conteúdos eram tidos como mais importantes que as condições institucionais vigentes quando de sua implementação; 2) o tradicional caráter quantitativo dos estudos de políticas públicas; e 3) o fato de que a maioria dos estudos que contribuíram para o aprimoramento teórico da área de avaliação de políticas públicas foi realizada em países com sistemas políticos cujas instituições são estáveis. Como, nos países em desenvolvimento, este não é o caso, passa a ser vislumbrada a possibilidade de que “políticas estruturadoras de sistemas” possam contribuir para a estabilidade, se não da instituição, pelo menos, da própria política. Ainda, segundo o autor, as abordagens que postulam esta hipótese são denominadas, na literatura especializada, como “teoria institucional”.

Esta teoria passou a ser criticada, por ser considerado que a noção de instituição que defende é limitada ao não levar em conta que as instituições, além de satisfazerem necessidades humanas e estruturarem as interações sociais, “também determinam posição de poder e liberdade de ação, abrem chances sociais de liberdade, erguem barreiras para a liberdade individual e trazem consigo a possibilidade de exclusão e a burocracia” (WASCHKUHN apud FREY, 2000, p. 231).

Esta crítica veio a fundamentar a estruturação do que é conhecida como teoria do neo-institucionalismo, que se diferencia da anterior por considerar que nem tudo é explicado por meio das

---

<sup>32</sup> Conteúdos de uma política pode ser interpretado como seus objetivos e seus produtos.

instituições, principalmente em situações em que os processos políticos são pouco consolidados, o que leva as explicações, pelo fator institucional, apresentarem resultados condicionados de “forma subsidiária” pela instituição (BEYME apud FREY, 2000, p. 234).

A partir da estruturação teórica do neo-institucionalismo, surgiram duas abordagens entre os teóricos da teoria institucional: a primeira é conhecida por governança democrática, a qual atribui aos governos - necessariamente democráticos, a função de modelar e delinear a vida social e política. A segunda é conhecida por análise de estilo político<sup>33</sup>. Estas duas abordagens são denominadas também de culturalistas.

Os especialistas reconhecem a insuficiência tanto das abordagens puramente institucionalistas, ao considerarem que a reengenharia institucional por si só adequaria os regimes políticos às condições da modernidade dos regimes democráticos, como a das abordagens chamadas de *culturalistas* ou *voluntaristas*, as quais acreditam que a mobilização de novas formas de organização social e política ou a aplicação de novas estratégias políticas não exigiria também reformas institucionais mais profundas (FREY, 2000)

As mudanças nas atribuições das responsabilidades pelas políticas influenciaram também as concepções avaliativas das políticas públicas, de forma que estas, a exemplo daquelas, também ampliam os limites institucionais.

Antes de abordar o conceito de ciclo de uma dada política, ressalta-se que a discussão a respeito da ampliação da responsabilidade pelas políticas públicas para além da relação estado-cidadão também é pauta entre os especialistas em habitação, como apresentado no capítulo 2. Em tal contexto, foi com base na crítica à abordagem denominada *consumption-orientated* que surgiu a abordagem da estrutura da provisão habitacional, a qual pode ser considerada uma vertente do neo-institucionalismo. Tanto é assim que ela foi denominada por Boelhouwer e Heijden (1993) como abordagem institucional orientada para a provisão. Estes autores também citam a abordagem política da provisão habitacional cuja orientação se assemelha à da abordagem culturalista ou voluntarista apresentada aqui por Frey (2000).

Embora não existam estudos que abordem aspectos específicos da avaliação de intervenções governamentais no campo habitacional, é razoável supor que estas intervenções também

---

<sup>33</sup> Conforme NaBmacher (apud FREY, 2000, p. 232), a análise do estilo político se dedica ao “exame de estruturas de decisão em relação a políticas setoriais, contanto que essas se encontrem inseridas em elementos político-estruturais formais e informais e se refiram a valores, regras e padrões de ação (tanto individuais como referentes à sociedade como um todo) que são norteadores de comportamento”.

devem ser avaliadas numa perspectiva neo-institucional, ultrapassando os limites do consumo e troca para atingir as relações sociais que as determinam. Teoricamente, esta é a justificativa do argumento da presente pesquisa, quanto às limitações dos sistemas de avaliação de políticas habitacionais que se orientam pelo valor do déficit habitacional, pela satisfação dos beneficiários ou pela adequação das técnicas construtivas utilizadas na produção das unidades habitacionais.

No item final deste capítulo serão mostradas algumas postulações teóricas da teoria institucional que contribuem para a análise dos aspectos que influenciam a estruturação de um sistema de monitoramento de intervenções governamentais no interior dos sistemas habitacionais urbanos.

Retomando agora a conceituação de ciclo de uma dada política<sup>34</sup>, alguns autores o consideram constituído de três fases: a formulação, a implementação, e o controle dos impactos políticos (DAGNINO, 2002), outros, como Frey (2000), o apresentam como sendo constituído de seis fases: percepção e definição de problemas; construção da agenda, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas; avaliação de políticas e correção da ação.

A relação entre as fases que compõem o ciclo de uma dada política é determinada pelo grau de racionalidade atribuída ao processo de formulação. Esta relação influencia tanto na determinação do momento em que serão realizadas as avaliações, como na tipologia que será empregada para realizá-las.

Em NEPP (1999) é analisado o ciclo de uma dada política, discutindo três formas de interpretar o grau de racionalidade atribuída a uma política. A primeira, denominada visão clássica ou canônica da ação governamental, desconsidera os aspectos relativos à implementação e seus efeitos retroalimentadores sobre a formulação da política. O ciclo político é visto simplesmente como se a ação governamental fosse implementada de cima para baixo, configurando, deste modo, um processo de cima para baixo. De acordo com Dagnino (2002), para garantir a implementação de uma política formulada a partir deste enfoque, é necessário que estejam presentes as condições ideais reproduzidas aqui na Figura 3.2, a seguir. A partir de uma associação destas condições ao caso de intervenções habitacionais, pode ser verificado que elas não existem<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Na literatura especializada, o termo “ciclo da política” é denominado “policy cycle”.

<sup>35</sup> Para ver um exemplo claro de programa que não pode ser enquadrado neste modelo ideal, consultar a descrição apresentada por Calmon (1999), quando analisou o processo de avaliação do Programa de Ação Social em Saneamento (PROSEGUE). Este programa foi instituído pelo governo federal em 1992. Ver também o relatório final de avaliação do programa na Secretaria de Política Urbana do Ministério de Planejamento e Orçamento.

**Quadro 3.2 - Condições para a implementação de políticas formulada com base no enfoque de cima para baixo**

- 1) Que as circunstâncias externas à agência responsável pela implementação não lhe imponham restrições muito severas.
- 2) Que o tempo e os recursos colocados à disposição do programa sejam suficientes.
- 3) Que não ocorram restrições em termos de recursos globais e que seja garantida a disponibilidade de recursos adequados a cada estágio do processo de implementação.
- 4) Que a política a ser implementada seja baseada em uma teoria de causa e efeito válida.
- 5) Que as relações de causa e efeito sejam diretas e em pequeno número.
- 6) Que haja uma única agência de implementação que não dependa de outras ou, se outras agências estiverem envolvidas, que as relações de dependência sejam pequenas em número e importância.
- 7) Que haja entendimento completo, e consentimento, acerca dos objetivos a serem atingidos; e que estas condições persistam durante o processo de implementação.
- 8) Que, ao mobilizar-se para o cumprimento de objetivos acordados seja possível especificar, em completo detalhe, a perfeita sequência, as tarefas a serem levadas a cabo pelos participantes do programa.
- 9) Que haja comunicação e coordenação perfeitas entre os vários elementos envolvidos no programa.
- 10) Que os envolvidos, que possuam autoridade, possam exigir e obter perfeita obediência.

Fonte: Dagnino (2002, p. 28)

A segunda visão é considerada menos simplista. Nela as condições de implementação são incorporadas às análises visando à formulação da política. Todavia, os autores mencionam que esta visão, ao interpretar a avaliação como um instrumento que permite efetuar correções de rota, se assenta em premissas equivocadas porque a formulação continua sendo vista como a fase mais importante e relativamente não problemática do ciclo político.

A terceira visão que os autores apresentam, a qual apontam como a mais adequada, concebe o ciclo de uma dada política como um complexo fluxo de ações e decisões do governo, em que o processo de implementação e a avaliação interferem no processo de formulação. Nesta visão, a formulação não termina ao iniciar a implementação. Dagnino (2002) denomina este enfoque como *de baixo para cima* e afirma que surgiu como uma crítica ao enfoque *de cima para baixo*, por ter em conta as restrições ao que poderia ser considerado o caso perfeito, ideal de elaboração de políticas. As restrições enfatizadas são classificadas em três grupos: a) relativas à natureza da política; b) relativas às relações entre a formulação e a implementação cuja interface é difusa; e c) relativas às instâncias normativas adotadas pelos analistas.

Este enfoque considera as redes de decisão que se formam ao longo do processo de implementação, cujo controle está sujeito a imperfeições, o que a constitui em uma continuação do processo de formulação. Nesta perspectiva a implementação carece da racionalidade determinada

pelos que detêm o poder, pois certas decisões que idealmente pertencem à formulação só são efetivamente tomadas durante a implementação.<sup>36</sup>

A discussão entre os especialistas a respeito do grau de racionalidade atribuído à formulação das políticas e a sua influência na condução da avaliação se dá contrapondo a visão racionalista com a incrementalista. Os aspectos considerados nesta discussão são os limites e relações entre racionalidade, poder e decisão, buscando identificar o papel da avaliação como suporte às decisões e como ferramenta para a melhoria do processo de elaboração de políticas (DAGNINO, 2002).

As visões racionalistas e incrementalistas são abordagens conceituais antagônicas, o objetivo da discussão é chegar a uma visão adaptável às diferentes situações encontradas na realidade. Estas visões representam modelos idealizados do processo de tomada de decisão, onde o incrementalismo está associado a uma postura descritiva da análise política e o racionalismo a uma postura normativa (DAGNINO, 2002).

No caso da racionalidade extrema, a qual pressupõe uma intenção de mudança, a avaliação passa a ser condição necessária e nesta perspectiva a atenção se dá para a verificação da mudança ocorrida em uma situação inicial em relação a uma outra, em que ocorreu determinada intervenção. No entanto, uma avaliação formulada com tal objetivo não permite responder porque determinadas intervenções governamentais são bem sucedidas e outras não. Por exemplo, quando não ocorrem obstáculos significativos à implementação de uma determinada política, mas mesmo assim ela não alcança os resultados esperados, a falha pode ser atribuída à formulação. Quando a política não pode ser implementada, quer pela insuficiente cooperação ou ineficiência dos envolvidos na sua execução, quer pela impossibilidade de contornar obstáculos externos, a falha pode ser atribuída à implementação. No entanto, pode acontecer que nenhuma destas atribuições corresponda à realidade.

Para os especialistas, o estudo da implementação deve ser realizado levando em consideração distintas perspectivas de análise: organizacional, processual, comportamental e política,

---

<sup>36</sup> Frey (2000) aponta para a necessidade de um redirecionamento das análises de políticas públicas que está de acordo com a tendência do neo-institucionalismo. Neste a atenção não é apenas para as instituições, mas também para os próprios atores políticos. Isto leva a uma interação cada vez mais dinâmica entre elementos institucionais, processuais e os conteúdos das políticas. Neste contexto, é relevante a idéia do autor de que devem ser consideradas nos estudos de avaliação de políticas públicas não apenas as redes políticas e arenas políticas, mas, acima de tudo, a influência de comportamento político como o clientelismo, o populismo ou o patrimonialismo, os quais são, eventualmente mais influentes na definição de políticas do que as próprias instituições formais.

porém outros aspectos devem ser considerados também, tal como o estudo das organizações, o papel da discricionariedade<sup>37</sup> e dos *burocratas de nível operacional*<sup>38</sup>.

No entanto, o que é significativo ter em conta é que, no caso da adoção de um enfoque de baixo para cima, onde a implementação e a formulação das políticas são concomitantes, a forma como os resultados, produtos e impactos são obtidos em cada caso, ao longo da implementação, é bastante variada. Neste contexto, a avaliação de uma política concebida a partir da visão racionalista, permite a definição de indicadores adequados à verificação do alcance das metas, resultados e impactos esperados e pode ser realizada de forma transparente e inequívoca.

No caso da adoção da visão incremental na formulação de uma política, a avaliação terá outra característica. O autor em pauta aponta que, como não ocorre a preocupação prévia em determinar indicadores para mensurar os resultados alcançados, compará-los com o projetado e assim avaliar o grau em que o processo de implementação foi bem sucedido, a avaliação só poderá ser realizada por um processo difuso, subjetivo, de satisfação dos atores envolvidos. Neste caso, são adotados critérios externos ao processo, de forma que são realizadas as avaliações denominadas ritualistas, as quais se caracterizam mais por um processo de legitimação, não raro manipuladores e demagógicos, do que de uma avaliação propriamente dita (DAGNINO, 2002).

O autor, ainda se referindo aos contextos de formulação que se orientam pela visão incrementalista, considera que o parâmetro de avaliação, neste caso, é o grau de satisfação das elites que dominam o processo de elaboração da política desde a sua formulação. Neste contexto, a avaliação não pode ser realizada mediante comparações entre resultados e metas de forma que as mudanças necessárias ao próximo ciclo de elaboração de política não podem ser identificadas.

Na prática, a discussão teórica reproduzida aqui a partir de Dagnino (2002) tem sido objeto de preocupação dos especialistas em avaliação de políticas públicas. Linder e Peters (apud PEREZ, 1998) analisam o reflexo das controvérsias epistemológicas entre o objetivismo e o subjetivismo contidos, respectivamente, nas abordagens *de cima para baixo* e de baixo para cima. Segundo eles, a adoção estrita de uma ou de outra abordagem por parte dos académicos limita os campos de possibilidades que devem ser consideradas pelos formuladores.

---

<sup>37</sup> Discricionariedade reporta a uma situação em que um funcionário público possui um grau de poder de decisão que o torna capaz de escolher entre distintos cursos de ação ou “não-ação” (DAGNINO, 2003. p. 30).

<sup>38</sup> Lipsky (apud NEPP, 1999), nomeou os burocratas de nível operacional como sendo fiscais, agentes de trânsito, médicos e enfermeiros nas unidades básicas de saúde, funcionários administrativos nos balcões de atendimento da previdência social.

Na opinião da autora da presente pesquisa, baseada na observação de Frey (2000), os estudos de avaliação de políticas públicas do tipo *de baixo para cima* enfatizam as condições e os contextos específicos, levando em conta a complexidade e o subjetivismo. Isto abre um caminho para a avaliação de políticas públicas e pode representar “uma concessão necessária a uma realidade institucional caracterizada pela crescente diversidade, complexidade e dinâmica”.

Perez (1998), ao analisar avaliações de políticas educacionais, identifica três dimensões nos modelos de análise. A primeira, que trata das relações entre a formulação da política e os formatos que os programas adquirem no final do processo. A segunda é a dimensão temporal do processo e seus efeitos diferenciados no tempo sobre a organização em que se processam, sobre os atores que a implementam e as modificações das condições iniciais. A terceira refere-se às condições que propiciam ou entram o processo de implementação.

De acordo com o autor, a consideração destas dimensões possibilita esboçar um modelo de avaliação do processo de implementação que procura captar as relações complexas entre variáveis dependentes, variáveis intervenientes e variáveis independentes. As variáveis dependentes se referem aos graus e formas de implementação, as intervenientes dizem respeito ao comportamento dos agentes envolvidos diante das regras impostas à implementação do programa e as independentes se referem à estrutura de operação da rede, envolvendo as dimensões organizacionais, jurídicas, financeiras e de apoio logístico, como também a dinâmica de ação dos atores que refletem o grau de conhecimento do processo, o sistema de incentivo e de punição, opiniões e interesses.<sup>39</sup> O objetivo é o acompanhamento do processo de implementação, identificando as limitações e as facilidades tanto como o grau de resistência e de adesão dos agentes implementadores. Este acompanhamento exige levar em conta a comparação entre tempos distintos, definindo o marco inicial, os intermediários e o final da avaliação.

O modelo aponta para a superação das pesquisas sobre eficácia e desempenho que basicamente procuram contrapor o grau de alcance de metas e dos objetivos com os resultados alcançados pelos programas. Porém, o autor destaca que, embora ele possa ser considerado como o mais adequado à avaliação das políticas públicas, não significa tomá-lo como única referência.

---

<sup>39</sup> Vasconcelos (2004) diz que modelos que classificam as variáveis em: independentes, dependentes e intervenientes ou outras, representam abordagens de cunho positivista ou pós-positivista, a maioria, segundo ele, baseadas em uma concepção de causalidade mecanicista. Em campos de conhecimento em que não é possível a manipulação das variáveis, mas que ainda são inspirados nestas abordagens, é o investigador quem define qual será a variável dependente e independente. Nesta condição, a proposta se baseia na suposição teórica de que certa variável irá produzir determinado resultado. Frey (2000), ao discutir as variáveis dependentes, independentes e intervenientes, utilizadas na análise de políticas públicas alerta para a dificuldade no estabelecimento desta relação.



De fato, Cano (2004) comenta a pertinência de determinadas metodologias de avaliação que ignoram completamente qualquer teoria e se dedicam a analisar o efeito de processos chamados caixa preta, com o único objetivo de saber se a intervenção funciona ou não, mesmo ignorando as razões dos seus resultados. Como exemplo, cita várias descobertas epidemiológicas que passaram exclusivamente pela identificação do contágio de uma doença. Após esta identificação, era realizado o controle e a doença contida ou até erradicada, mesmo sem conhecer exatamente o mecanismo que provocava o contágio e a própria doença. Como o próprio autor afirma, embora estes modelos possam trazer impactos positivos para a sociedade, é sempre preferível saber ao certo como e o que faz uma intervenção funcionar, pois isso aumenta os conhecimentos teóricos e a capacidade de aperfeiçoar as políticas.

Da discussão apresentada pode ser depreendido que o grau de racionalidade adotado às intervenções influencia na relação atribuída entre as etapas de formulação, implementação e avaliação, como também no modelo de avaliação a ser aplicado. A tendência aponta para a adoção de um modelo de avaliação que considere tanto os objetivos do programa, quanto as condições que lhe determinam. Também foi verificado que a avaliação, para apresentar os melhores resultados, deve ser realizada ao longo do processo de implementação de um determinado programa.

Calmon (1999) exhibe o conceito de avaliação abrangente (*comprehensive evaluation*) como o que vem ao encontro de tal tendência por apresentá-lo como tendo surgido “a partir da constatação de que, ao longo das últimas décadas, foram adotadas práticas de avaliação diversificadas, centradas apenas na formulação e na implementação ou na análise dos resultados finais do programa” (CALMON, 1999, p.15).

Conforme a autora, tal diversidade gerou, além de especialização, práticas de avaliação distintas e muitas vezes incompatíveis. Este tipo de avaliação deve, sempre que possível, envolver atividades relacionadas com todas as fases do programa, quais sejam: a sua concepção e projeto; o monitoramento de sua implementação; e a verificação (efetividade - procura avaliar se o programa tem gerado resultados na direção esperada - e eficiência - procura avaliar os benefícios gerados pelo programa em relação aos seus custos).

\* \* \*

Na primeira parte deste item, os objetivos foram: a) justificar a escolha pelo estudo de um sistema de monitoramento de intervenções ao invés de um sistema de avaliação; b) definir sua relação com a avaliação de políticas públicas; e c) apresentar suas características elementares.

Na segunda parte, a discussão foi direcionada para permitir contextualizar o processo de monitoramento quanto aos aspectos teórico-metodológicos próprios da avaliação de políticas públicas. Assim, o sistema de monitoramento será conformado segundo a abordagem do ciclo da política a que se refere e a maior ou menor visão racionalista aplicada ao processo de formulação desta política. O objetivo também foi demonstrar a sincronia entre a evolução das concepções das condições institucionais e a evolução das concepções avaliativas das políticas públicas, as quais, na atualidade, superaram o entendimento de que a dimensão institucional de uma política é constante e conhecida nas suas características e princípios básicos quando da sua formulação.

Ainda pode ser relevante o esclarecimento que no contexto deste trabalho adotou-se um posicionamento mais voltado para a racionalidade do que para o incrementalismo. Entretanto, isto não significa que estão excluídos os aspectos de complexidade e subjetivismo envolvidos na questão avaliativa. No entanto, o que não está sendo adotado nesta pesquisa é a relação de dependência entre as variáveis que constituem o processo de implementação de políticas públicas. Gattaz Sobrinho (2000) apresenta uma representação de processos a partir de um modelo de representação tridimensional da realidade, onde esta dependência é relativizada.

Vasconcelos (2004) denomina abordagens semelhantes a esta adotada pela pesquisadora como uma abordagem de direção relativista, representante da perspectiva pós-positivista contemporânea, na qual as questões metodológicas da tradição, comunidade e multiplismo crítico<sup>40</sup> são reapropriadas em contextos epistemológicos diferenciados. Em tais contextos são consideradas as especificidades dos campos epistemológicos, paradigmáticos, teóricos e disciplinares particulares, sem generalizações que possam levar ao que o autor denomina de *homogeneidade e imperialismo epistemológico*.

---

<sup>40</sup>Segundo o autor, estratégia de triangulação faz uso de várias fontes e tipos de dados, visando corrigir e compensar os limites de cada uma das metodologias específicas.

### 3.3 Os tipos de sistemas de avaliação de políticas públicas

A evolução da concepção da avaliação influenciou também a maneira de operacionalizar as avaliações de políticas públicas. Os dois tipos de sistemas de avaliação que estão sendo considerados no âmbito desta pesquisa são reveladores desta afirmação. Os sistemas característicos da área de avaliação de políticas públicas e os sistemas de avaliação baseados em indicadores sociais não são antagônicos, eles são diferentes, principalmente porque seus aspectos metodológicos se diferenciam, tal como será apresentado neste item. Esta caracterização tem também o propósito de buscar elementos teóricos e metodológicos que possibilitem a construção de um modelo de sistemas de monitoramento de intervenções governamentais no campo habitacional.

#### 3.3.1 Os sistemas característicos da área de avaliação de políticas públicas

Weiss (apud NEPP, 1999) salienta que, de modo geral, os estudos e pesquisas de avaliação de políticas públicas, em suas diferentes naturezas, estão relacionados com o propósito de oferecer informação para o processo decisório, ou tomada de decisão e para o aprendizado organizacional. Estes dois propósitos gerais contemplam uma série de propósitos específicos, conforme pode ser observado no Quadro 4.1.

Calmon (1999) já assinala que o uso dos estudos de avaliação pode ocorrer de formas diferenciadas, não havendo consenso entre os especialistas quanto a uma tipologia básica. A autora considera duas formas principais de utilização da avaliação: uma instrumental e outra conceitual. A primeira provoca alterações diretas no programa e no processo de decisão a ele vinculado, como também nos procedimentos adotados para implementá-lo. A segunda se caracteriza por um impacto indireto nas políticas públicas, programas ou procedimentos. Ela contribui para a elevação do nível de conhecimento existente.

Baker (2002) classifica as avaliações como sendo de supervisão, de processo, de custos benefícios e de impacto. Cohen e Franco (1999) consideram critérios para classificá-las. Entre eles, o momento em que se realizam – *ex-ante* e *ex-post*, o tipo de avaliador: externo, interno, mista ou particular, a escala do projeto e a escala da avaliação. No Quadro 3.4 é mostrada a relação entre os objetivos da avaliação e as tipologias avaliativas que buscam alcançá-los. A sistematização foi feita a partir de Cano (2004, p. 99) e, como o próprio autor afirma, “não se trata de uma taxonomia, pois não estão relacionados todos os tipos possíveis, mas, simplesmente, dar uma introdução aos diferentes modos de avaliação”.

Quadro 3.3 -Propósitos Gerais das Avaliações

TIPOS DE AVALIAÇÃO	PROPÓSITO GERAL	PROPÓSITOS ESPECÍFICOS
Avaliação para o Processo Decisório	Ações corretivas no funcionamento do programa	Descobrir, durante o funcionamento do programa, se mudanças precisam ser realizadas.
	Continuidade ou fim do programa	Descobrir em que medida um programa está atingindo os seus objetivos pretendidos.
	Teste de novas idéias	Descobrir o sucesso de um novo programa ou componente do programa.
	Escolha da melhor alternativa disponível	Descobrir qual a melhor opção a seguir dentre alternativas disponíveis.
	Financiamento do programa	Decidir se o programa deve continuar a ser financiado.
Avaliação para Aprendizado Organizacional	Ter registro da história do programa	Ter o registro histórico ou documental de um programa.
	Gerar feedback para implementadores do programa	Gerar feedback para aqueles que colocam o programa em funcionamento permitindo elementos para a reflexão sobre a prática ( <i>reflective practice</i> ).
	Dar ênfase aos objetivos do programa	Reforçar os objetivos a serem alcançados pelo programa para aqueles que o operam.
	Transparência e controle social sobre os programas	Gerar relatórios de informação sobre o funcionamento do programa para usos públicos de controle social.
	Entender modos de intervenção social	Adquirir conhecimento básico sobre os tipos de atividades que buscam mudar as condições sociais e o comportamento humano.

Fonte: Adaptado de Weiss e Carol (apud NEPP, 1999).

Entre os tipos de avaliações considerados por Cano (2004), alguns são citados com mais frequência, como é o caso da avaliação de impacto. Seu objetivo é verificar se o programa produziu os efeitos desejados nos beneficiados, lugares e instituições a que se destinam e se tais efeitos decorrem de sua aplicação<sup>41</sup>. Além disto, este tipo de avaliação permite examinar conseqüências não previstas, sejam elas positivas ou negativas. O alcance destes objetivos pressupõe a formação de um grupo de controle ou de comparação para verificar o que teria acontecido caso o programa não fosse implementado. Este grupo deve ser semelhante ao grupo de tratamento em todos os aspectos, tendo, como única diferença entre eles, a participação no programa (BAKER, 2002).

<sup>41</sup> Esta discussão a respeito dos impactos dos programas é recorrente na literatura especializada em avaliação de políticas. Cardoso (2003) a reproduziu apresentando seis tipos de impactos não excludentes aos quais estão submetidas as políticas: (1) O resultado esperado é alcançado; (2) um resultado positivo não esperado é produzido; (3) os resultados (1) e (2) ocorrem e são bons no ciclo de vida imediato, porém, negativos no médio ou longo prazo; (4) o resultado esperado é produzido no que diz respeito a cada membro da população alvo, isto é, cada indivíduo melhora sua situação social; em médio prazo, a categoria social a que estes indivíduos passam a pertencer piora; (5) o resultado esperado não é alcançado, e nenhum outro resultado é produzido; e (6) um resultado não esperado é alcançado, sendo, entretanto, negativo.

As barreiras metodológicas para a aplicação deste tipo de avaliação resultam da dificuldade em separar os efeitos do programa das condições adversas em que podem ser afetados os beneficiários, os eventuais preconceitos aplicados no processo de seleção dos beneficiários e a contaminação da população-alvo por outras ações que poderiam influenciar os resultados. Outros aspectos que dificultam a aplicação desta metodologia são o tempo, os custos e, dependendo da situação, a aplicação de rigor estatístico na avaliação dos dados. As técnicas utilizadas nesta tipologia de avaliação são os desenhos experimentais e os desenhos quase experimentais, além de métodos qualitativos e participativos. Baker (2002) descreve e analisa cada uma delas mostrando suas potencialidades e limitações.

Outro critério para a classificação é o foco da avaliação. São duas as metodologias avaliativas consideradas quando ele é adotado: aquela que tem foco nos resultados e aquela que tem foco no funcionamento do programa. As metodologias focadas nos resultados se assemelham às avaliações do tipo *ex-post* e incluem as avaliações de impacto. As avaliações focadas no funcionamento do programa visam à análise das etapas, mecanismos, processos e conexões causais que nele ocorrem.

Um aspecto importante a ser ressaltado é que uma determinada tipologia não exclui a outra. No esquema da Figura 3.2 é representada a interação entre as avaliações de resultado, de processo, formativa e somativa (CANO, 2004; NEPP, 1999). Nesta perspectiva, a avaliação já citada anteriormente, como sendo abrangente (*comprehensive evaluation*), apresenta a possibilidade de contemplar os diferentes tipos de avaliação exibidas neste item.



Fonte: Elaborado pela autora

**Figura 3.2 - Esquema representativo da integração entre tipologias de avaliação de políticas públicas**

**Quadro 3.4 - Tipos de avaliações de políticas públicas e seus respectivos objetivos**

TIPO DE AVALIAÇÃO	OBJETIVO DA AVALIAÇÃO
Somativa	Visa concluir se um programa existente cumpre ou não o efeito desejado.
Formativa	O objetivo é melhorar o programa.
Interna	Obter maior fidelidade às características do programa em ambientes onde ocorram resistências na divulgação de informações a terceiros.
Externa	Obter isenção e maior distância em relação aos costumes e normas desenvolvidos na instituição.
Avaliação do tipo "caixa preta"	Saber se a intervenção funciona ou não, mesmo ignorando as razões dos resultados.
Avaliação dirigida pela teoria	Verificar se o processo ocorreu conforme o previsto e as razões que levaram o programa a fracassar.
Avaliação minimalista	Quando o tempo para realizar a avaliação é pequeno e os recursos são mínimos.
Avaliação de processo ou de implementação	Esclarece em que medida o programa foi implementado conforme o plano original.
Avaliação de impacto ou de resultado	Verificar se os efeitos finais foram atingidos.
Avaliação de custo-benefício	Calcular os custos do programa em relação ao impacto produzido.
Avaliação de custo-efetividade	Determinar o custo monetário por unidade de melhora produzida pelo programa.
Avaliação não-consumada	Tem por objetivo apenas apresentar informações sem emitir juízo.
Avaliação de metas	Verificar se as metas de um programa são coerentes entre si, viáveis e compatíveis com os objetivos gerais da área ou com objetivos mais abrangentes.
Avaliação enfocada na utilização	Prioriza, mais do que os métodos e objetivos, os diferentes usos da avaliação
Avaliação livre de metas	Para avaliar efeitos não previstos no programa.
Avaliação de necessidades	Quando as necessidades da população atingida pelo programa são diferentes das metas que ele alcançou.
Avaliação de fortalecimento ( <i>empowerment</i> )	Visa aumentar a capacidade de autodeterminação de certos grupos desfavorecidos.

Fonte: baseado em Cano (2004).

### 3.3.2 Avaliação de desempenho, resultado, eficiência, eficácia e efetividade

Uma discussão recorrente na bibliografia especializada em avaliação de políticas públicas é quanto ao significado dos termos: desempenho, resultado, eficiência, eficácia e efetividade. Na maioria das vezes, os autores, quando se referem a estes conceitos, não justificam a razão por adotar todos eles, alguns deles ou um deles apenas. Draibe (2001, p. 35), ao abordar estes conceitos, ressalta: "(...) embora seu entendimento (dos conceitos) longe esteja de ser consensual (...) vou propor aqui algumas definições, mesmo correndo o risco de remar contra a corrente".

Para iniciar a discussão, foi tomado o significado genérico da palavra desempenho apresentado por Garcia (2001, p. 40): "o de retirar o que foi empenhado". Ao aplicar tal significado para o caso da administração pública, o autor afirma:

No caso da administração pública, o desempenho se refere à realização de compromissos assumidos, ao cumprimento daquilo a que estava obrigado, pelas competências inerentes à função ou ao cargo, ou ainda, pela responsabilidade atribuída circunstancial ou permanentemente, a uma função dirigente ou a um órgão. (GARCIA, 2001, p. 40).

A partir do desdobramento dos compromissos assumidos em ações previstas através da execução de uma programação, a avaliação passa a orientar estrategicamente as ações governamentais. Para tanto, é necessário estabelecer um referencial para avaliar o desempenho, e o autor sugere, então, que tal referencial seja a busca da *eficiência* e da *eficácia* ao longo do processo de implementação da intervenção. Estes conceitos buscam relacionar os processos e os resultados de uma ação governamental (DRAIBE, 2001).

A diversidade de interpretações que é mostrada na literatura a respeito de tais conceitos parece ser um forte indício de que cada estudo de avaliação exige o convencimento a respeito de quais seriam as definições mais apropriadas.

Jannuzzi (2001) apresenta um exemplo sumário que pode facilitar a diferenciação dos conceitos de eficiência, eficácia e efetividade. Tomando o caso de programas públicos para reurbanização em favelas, o autor considera:

a sua eficiência pode ser avaliada em termos do volume de investimentos por unidade de área física, a eficácia, por indicadores relacionados à melhoria das condições de moradia, infra-estrutura e acessibilidade do local, e sua efetividade social, por indicadores de mortalidade infantil, nível de coesão social e participação na comunidade, nível de criminalidade, etc. (JANNUZZI, 2001, p.8).

Com relação ao conceito de resultado, Garcia (2001, p. 45) o destaca como sendo:

A transformação ou mudança em uma realidade concreta, conseguida ou influenciada pela ação (ou conjunto de ações) de um ator social particular em cooperação ou conflito com outros.

A partir desta definição, o autor considera difícil aceitar a noção de resultado utilizada correntemente, na qual é estabelecida uma relação de causa-efeito quanto a uma ação. Esta noção só seria aceitável para o caso de situações de baixa complexidade, onde as ações fora do alcance do agente são desprezíveis. Mas esta não é a realidade da maioria das ações públicas - enfatiza-se que não é a das intervenções no campo habitacional - pois nestes casos, o que vigora é a "multiplicidade de atores, com interesses diferentes, senão conflitantes, desenvolvendo ações com conteúdos e objetivos distintos". Segundo o autor, isto, no entanto,

não inviabiliza a avaliação de resultados, apenas torna-a mais complexa, difícil e trabalhosa, mais exigente em conhecimento, informação e método apropriado para realizá-la (GARCIA, 2001, p. 45).

No Quadro 3.5 são apresentados os significados atribuídos aos termos desempenho, resultado, eficiência e eficácia por diferentes autores. Além da diversidade de significados, deve ser assinalado que na maioria das vezes, cada autor, quando os apresentam, utiliza explicações complementares. Este fato pode ser tomado de um indicativo da falta de um significado consensual para os termos, sendo necessário adotar um, quando da utilização dos conceitos.

A falta de consenso a respeito do significado dos termos dificulta o estabelecimento de indicadores diferentes para cada conceito. Por exemplo, alguns autores definem indicadores para eficiência, que, para outros, poderão ser considerados como de eficácia. Draibe (2001), por exemplo, relaciona metas financeiras como um indicador de desempenho financeiro e metas físicas como um indicador de desempenho em termos de quantidade de produto. Em NEPP (1999), as metas financeiras e as metas físicas são apresentadas como indicadores de eficácia processual. No Quadro 3.6 é reproduzida a proposta exibida por Draibe (2001) com a sugestão de indicadores que podem ser associados aos conceitos de desempenho, eficiência, eficácia e efetividade de forma a avaliar a relação entre os processos e os resultados de uma intervenção governamental.



**Quadro 3.5 - Relação de significados atribuídos aos conceitos de desempenho, resultados, eficiência, eficácia e efetividade**

TERMO	SIGNIFICADO	AUTORES
Desempenho	Indica as quantidades e os níveis de qualidade com que as metas programáticas foram cumpridas	DRAIBE (2001,p. 22)
	Indica a realização de compromissos assumidos, ao cumprimento daquilo que estavam obrigados pela competência inerente à função ou cargo, ou ainda pela responsabilidade atribuída circunstancial ou permanentemente a uma função ou órgão.	GARCIA , (2001p. 40)
	Representa a avaliação da eficácia dos programas.	NEPP (1999, p. 84)
Resultado	Equivale a desempenho.	DRAIBE (2001, p. 22)
	A transformação ou mudança em uma realidade concreta, conseguida ou influenciada pela ação (ou conjunto de ações) de um ator social particular em cooperação ou conflito com outros.	GARCIA (2001p. 45)
Eficiência	Qualidades de um programa, examinadas sob os parâmetros técnicos, de tempo e de custos.	DRAIBE (2001, p. 36)
	A medida dos custos em que se tem efetivamente incorrido para produzir os resultados pretendidos por um determinado programa.	BALLART (apud GARCIA, 2001, p. 43)
	A relação existente entre os produtos e os custos dos insumos.	COHEN e FRANCO (1999, P. 103)
Eficácia	Relação entre características e qualidades dos processos e sistemas de implementação de programas, de um lado, e os resultados a que se chega, de outro.	DRAIBE (2001, p. 35)
	Examina a medida da mudança que se produz na direção desejada.	BALLART (apud GARCIA, 2001, p. 41)
	É o grau em que se alcançam os objetivos e metas de um projeto na população beneficiária, em um determinado período de tempo, independente dos custos implicados.	COHEN e FRANCO (1999, P. 102)
	É o grau em que se atingem os objetivos e as metas de uma ação orientada para um alvo particular, em determinado período de tempo, independentemente dos custos dos quais se incorra.	GARCIA (2001, p. 42)
Efetividade	Relação entre objetivos e metas, de um lado, e impactos e efeitos, de outro; quantidades e níveis de qualidade com que se realizam seus objetivos específicos, isto é, as alterações que se pretende provocar na realidade sobre a qual o programa incide.	DRAIBE (2001, p. 36)

Fonte: elaborado pela autora

**Quadro 3.6 - Quadro Resumo: dimensões e indicadores de avaliação de programas**

DIMENSÕES DO PROGRAMA	TIPO DE AVALIAÇÃO	VÁRIAVEIS	EXEMPLO DE INDICADORES
Metas	DESEMPENHO	Físicas	Metas realizadas x Metas previstas Produção: proporções do cumprimento das metas, regularidade da prestação de serviços Público-alvo: cobertura; focalização
Metas	EFICIÊNCIA	Financeiras	Metas realizadas x Metas previstas
Recursos/Prazos		Custo	Relação custo/benefício ou custo efetividade
Sub processos ou Sistemas de Implementação	EFICÁCIA	Sistema gerencial e decisório	Competência dos gerentes Capacidade de implementar decisões Graus centralizações/descentralizações
		Processo de divulgação e informação	Diversificação dos canais Suficiência e qualidade das mensagens % público atingido Adequação de prazos Agilidade do fluxo
		Processo de seleção de agentes implementadores	Publicização: competitividade do processo Qualidade dos sistemas de aferição de mérito Adequação do grupo selecionado aos objetivos do programa
		Processo de seleção de beneficiários	Publicização: competitividade do processo Qualidade dos sistemas de aferição de mérito Adequação do grupo selecionado aos objetivos do programa
		Processo de capacitação de agentes	Competência dos monitores Duração e qualidade dos cursos: conteúdos; didáticas; avaliações dos beneficiados
		Processo de capacitação de beneficiários	Competência dos monitores Duração e qualidade dos cursos: conteúdos; didáticas; avaliações dos beneficiados
		Sistemas logísticos e operacionais	Suficiência dos recursos: prazos e fluxos Qualidade da infra-estrutura e material de apoio
		Provisão de recursos materiais	Suficiência dos recursos: prazos e fluxos Qualidade da infra-estrutura e material de apoio
		Processo de Monitoramento	Regularidade; abrangência; agilidade na identificação de desvios e incorreções Capacidade/agilidade em recomendar correções
		Processo de avaliação interna	Regularidade; abrangência; graus de participação e comprometimento dos atores e stakeholders; efetividade em extrair lições, propor e recomendar melhorias, promover aprendizagem institucional
Impactos	EFETIVIDADE	Mudanças na realidade da intervenção	Taxa de crescimento do fenômeno/intensidade da mudança
Efeitos		Social	Envolvimento de organizações da sociedade civil Avaliação dos atores sobre os programas Grau de satisfação dos beneficiários Graus de adesão/satisfação dos agentes e beneficiários Indução/reforço a associações/parcerias
		Institucional	Graus de indução a mudanças / inovações/ autonomia Níveis de aprendizado institucional Rotinização/institucionalização dos processos Capacidade de transferência da metodologia

Fonte: Draibe (2001, p. 38)

\*\*\*

Neste item, a intenção é apresentar uma visão geral dos sistemas de avaliação que estão sendo denominados no âmbito desta pesquisa, como característicos da área de avaliação de políticas públicas, juntamente com os seus propósitos e os seus objetivos. Ao fazê-lo, foi possível justificar o argumento a respeito da adoção de uma estrutura temática abrangente e modular para o sistema de monitoramento, que permita a avaliação de aspectos relacionados tanto aos processos de implementação, como aos resultados das intervenções, tal como proposto por Draibe (2001).

### **3.3.3 Os sistemas de avaliação constituídos por indicadores sociais e suas características**

#### **3.3.3.1 Aspectos introdutórios**

No Anexo 3 deste relatório é apresentada a lista dos sistemas de avaliação constituídos por indicadores, que estão sendo considerados aqui como sociais, em função da definição pioneira deste termo realizada por Edward Bauer. Nesta definição, os indicadores são ditos sociais porque são para a sociedade, mais do que por se referir a problemas sociais especificamente (WONG, 2003). Entretanto, Koga (2003) diferencia indicadores sociais por não considerar entre eles os indicadores que denomina como econômicos.

Os sistemas de avaliação foram identificados no estudo exploratório realizado na primeira etapa de pesquisa. Eles são denominados, via de regra, na literatura que os aborda, por sistemas de indicadores.

Jannuzzi (2002) define Sistemas de Indicadores como “um conjunto de indicadores sociais referidos a uma temática social específica, para análise e acompanhamento de políticas ou da mudança social”. O mesmo autor também mostra uma diferença conceitual entre indicador e estatística pública: “A estatística pública corresponde ao dado social na sua forma bruta, não inteiramente contextualizado em uma Teoria Social ou uma finalidade programática, só parcialmente preparada para uso na interpretação empírica da realidade”.

O Movimento dos Indicadores Sociais iniciou em 1966 com a publicação do livro “Indicadores Sociais” de autoria de Raymond Bauer, o qual desenvolveu a idéia de que “as estatísticas nos capacitam a avaliar onde nós estamos e aonde nós vamos com respeito a nossos valores e metas” (FLOOD, 1993; JANNUZZI, 2002; WONG, 2003).

No Brasil, as descentralizações, administrativa e tributária, em favor dos municípios e a institucionalização do processo de planejamento público em âmbito local, pela Constituição de 1988, foram impulsionadores da popularização dos indicadores sociais. Vale notar que as descentralizações e a institucionalização referidas surgiram após a superação do descrédito que sofreram os indicadores como instrumentos de planejamento ao longo da década de 70 e início da década de 80. Esta retomada da pertinência instrumental dos indicadores incentivou a criação de inúmeros Sistemas de Indicadores.

Flood (1997) apresenta um histórico dos sistemas de indicadores visando avaliar aspectos relativos à habitação. Nele é possível observar a mudança nas suas abrangências temáticas. Inicialmente, elas contemplavam exclusivamente aspectos relativos às características da demanda e da oferta. Com o passar do tempo, a abrangência temática passou a contemplar os aspectos relativos aos assentamentos humanos, tais como o desenvolvimento sócio econômico; a infra-estrutura; o transporte; o meio ambiente e o desempenho do governo local. Esta modificação representa a consideração das relações sociais envolvidas no processo de provisão habitacional, a exemplo das alterações apontadas no item anterior relativas às concepções avaliativas próprias da área de avaliação de políticas públicas e às abordagens neo-institucionalistas.

Blatti e Dixon (2003) ressaltam a exclusão, no debate acadêmico referente à habitação, das questões ambientais e de sustentabilidade. De fato, as instituições multilaterais como ONU, OCDE, UNESCO, FAO, OIT, OMS, UNICEF e Divisão de Estatística das Nações Unidas têm sido mais efetivas na proposição de sistemas de indicadores abordando estes temas.

Os elementos teóricos e metodológicos utilizados na formulação e aplicação de sistemas de avaliação baseados em indicadores sociais aparecem de forma mais desconexa e esparsa na literatura do que os identificados quando foram analisados os sistemas característicos da avaliação de políticas públicas. Isto é justificado, em parte, pela intensificação da preocupação entre diferentes setores da sociedade com os princípios de desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida sob o enfoque de diferentes áreas de atuação humana como saúde, educação, meio ambiente e desenvolvimento urbano. Nas publicações que apresentam estes sistemas de avaliação, o enfoque teórico-metodológico recai sobre os indicadores, mais do que os sistemas de indicadores em si. Diante desta constatação, foi necessário recorrer a estudos que analisassem os sistemas de indicadores de forma a identificar os elementos teórico-metodológicos que os definem. Dois estudos foram tomados como referência, nesta perspectiva.

O primeiro é o estudo realizado por Silva (2000), sobre três sistemas de indicadores, os quais têm por temática a sustentabilidade urbana. O segundo é a análise de seis sistemas de indicadores realizada por Koga (2003). Os elementos teóricos considerados para analisar os sistemas de avaliação em cada um dos estudos variam em denominação, mas seus significados são semelhantes. Silva (2000) denominou estes elementos de variáveis de operacionalização dos indicadores. Contudo, Koga (2003) utiliza denominações com significados semelhantes para caracterizar os sistemas de indicadores.

Keinert; Karruz e Karruz (2002) apontam que a escassez de estudos teóricos e metodológicos conceituais sobre indicadores, como sistema de informação e instrumento de gestão pública, outorga ao pesquisador a atribuição de colaborar com definições mínimas.

Tomando esta afirmação como justificativa e o fato de que Koga (2003) utilizou denominações semelhantes às variáveis de operacionalização dos indicadores consideradas por Silva (2000), para avaliar os sistemas de indicadores, é razoável propor que os elementos que definem os sistemas de indicadores são as variáveis de operacionalização. Para definir quais são estas variáveis e quais os *valores qualitativos* ou *características* que elas podem assumir, foram contrapostos os trabalhos de Koga (2003) e Silva (2000), além dos sistemas de indicadores identificados na primeira etapa da pesquisa. Ao se observar padrões semelhantes em termos de significados, foi efetuada uma síntese, a qual está representada na terceira coluna do Quadro 3.7<sup>42</sup>. Neste quadro também foram exibidas as variáveis e características apresentadas nos estudos citados. Na sequência, serão discutidas as características que podem ser assumidas pelas variáveis de operacionalização consideradas.

Antes porém, com uma finalidade introdutória apesar do caráter elementar que possa ser considerado em relação aos conceitos de variáveis, indicadores e índices, será feito um breve comentário a respeito dos mesmos, a partir das considerações de Vasconcelos (2004).

O referido autor define uma variável como qualquer atributo de fenômeno classificável em duas ou mais categorias. As variáveis simples mais conhecidas em ciências sociais são o sexo, idade, renda e local de moradia. Entretanto, outras variáveis como estado civil, cor da pele, desenvolvimento social, desigualdade social e flexibilidade organizacional envolvem maior complexidade. Assim, o autor apresenta os conceitos dos tipos básicos de variáveis, quais sejam: as variáveis quantitativas que

---

<sup>42</sup> Van Bellen (2005) considerou cinco categorias de análise para comparar os três sistemas de indicadores que analisou. O autor as utilizou com o objetivo de melhorar o entendimento sobre os fundamentos teóricos e empíricos de cada uma das ferramentas de avaliação estudadas as quais são: o ecological footprint method, o dashboard of sustainability e o barometer of sustainability.

podem ser descontínuas ou discretas e contínuas e as qualitativas. Além destes tipos básicos, o autor destaca também as variáveis que denomina de multidimensionais complexas, as quais define da seguinte forma:

Particularmente em ciências humanas, sociais e da saúde, existem processos multidimensionais complexos, de características predominantemente qualitativas, mas que também apresentam dimensões e facetas quantitativas (VASCONCELOS, 2004, p. 232).

As variáveis multidimensionais complexas mencionadas pelo autor são aquelas expressas em forma de índices numéricos como o Índice de Desenvolvimento Humano e o Índice de Condições de Vida.

Quanto aos indicadores, como representantes da expressão operacional de uma variável, podem ser construídos de forma relativamente simples. Outros, todavia, que representam variáveis aparentemente simples, podem exigir no seu processo de identificação e construção alguma complexidade e subjetividade, o que levou à noção de indicadores indiretos, que apenas sinalizam para a emergência do fenômeno. Como exemplo destes indicadores, o autor cita os vários indicadores econômicos bastante conhecidos e divulgados diariamente e os indicadores que denomina de indicadores de sentinela, utilizados na vigilância epidemiológica para indicar sinais iniciais de uma doença ou de um fenômeno de risco coletivo, ou ainda, para sinalizar o mau funcionamento de setores específicos de serviços em pesquisas avaliativas.

As observações do autor apontam a inexistência de formas alternativas para definir os indicadores, a não ser aquela metodologia proposta para identificação e/ou construção de variáveis, indicadores e índices mostrada por Lazarsfeld e Boudon (apud COHEN; FRANCO, 1999), a qual será oportunamente detalhada neste estudo. Além disto, o autor afirma que, em relação aos indicadores de variáveis qualitativas, não existem possibilidades de fazer referências genéricas para a sua determinação, uma vez que dependem diretamente de seu contexto paradigmático, teórico disciplinar, o que condiciona as abordagens qualitativas a uma metodologia própria de trabalho.

**Quadro 3.7 - Características dos sistemas de indicadores consideradas no sistema de monitoramento de referência**

VARIÁVEIS CONSIDERADAS POR SILVA (2000)	VARIÁVEIS CONSIDERADAS POR KOGA (2003)	VARIÁVEIS CONSIDERADAS NO CONTEXTO DESTA PESQUISA
<i>Objetivos:</i> explicar uma tendência; implementar uma tributação; comparação entre realidades distintas visando inferências relacionais	<i>Objetivos:</i> utilização dos sistemas no campo das políticas públicas; instrumento pedagógico informativo	<i>Objetivos:</i> definem quem serão os usuários do sistema e o que é pretendido alcançar a partir deles. Podem ser classificados em geral e específicos.
<i>Crêterios:</i> relativos aos indicadores	<i>Objeto:</i> estrutura temática	<i>Conceitos:</i> a interpretação teórica adotada para definir o conteúdo do sistema.
	<i>Conceitos e metodologias:</i> definição dos conceitos e das metas (aspectos que pretende avaliar)	<i>Estrutura temática:</i> dimensões temáticas, subdimensões temáticas e os indicadores que representam o conteúdo do sistema.
<i>Métodos:</i> relativos à definição do conjunto de indicadores e as suas propriedades		<i>Metodologias:</i> conjunto de técnicas, conceitos, critérios e procedimentos adotados para definir a dimensão conceitual e operacional dos indicadores.
<i>Abrangência espacial:</i> abrangência temática universal e especificidade local	<i>Papel do território:</i> desagregação territorial, permitindo uma visão intra-urbana das cidades	<i>Níveis de análise:</i> desagregação a partir dos projetos que constituem os programas.
<i>Contexto e atores sociais envolvidos:</i> especialistas e comunidades	<i>Agentes e parceiros envolvidos:</i> especialistas, comunidades e representantes da sociedade organizada	<i>Contexto:</i> é a instituição onde o sistema será operacionalizado.
		<i>Atores sociais envolvidos:</i> são as formas de apoio, colaboração ou participação institucional que fornecem e recebem informações.
	<i>Variáveis qualitativas:</i> inclusão de dados sobre a subjetividade coletiva, de forma complementar	<i>Indicadores qualitativos:</i> indicadores que representam a subjetividade de toda a população envolvida com a temática do sistema ou de grupos que a representam.
	<i>Publicização</i> <sup>43</sup> : linguagem cartográfica; vídeo; cartilhas; livro; meio magnético; revista; relatório; divulgação na imprensa.	<i>Publicização:</i> forma de publicar os resultados do sistema de monitoramento.
	<i>Fontes dos dados:</i> Censo; PNAD; registros administrativos municipais e estaduais; fundações e institutos de pesquisa	<i>Fontes dos dados:</i> forma e locais onde são disponibilizados os dados para determinar a dimensão operacional dos indicadores.

Elaborado a partir de Silva (2000) e Koga (2003).

### 3.3.3.2 Descrição das variáveis de operacionalização de um sistema de indicadores

Com base nas considerações feitas no item anterior, neste item serão apresentadas as variáveis de operacionalização que podem caracterizar um sistema de monitoramento, bem como os seus significados.

#### a) Objetivos

Apesar da diversidade de formas de expressar os objetivos de um Sistema de Indicadores, na maioria das vezes eles são expressos como a contribuição pretendida destes sistemas quanto à orientação de políticas públicas, favorecimento do exercício da cidadania, disponibilização de

<sup>43</sup> Esta palavra vem sendo utilizada para se referir à oferta de informações apresentada pelo poder público aos cidadãos, a respeito das ações que realiza. Ver Maricato (2001) e Koga (2003).

dados para pesquisas acadêmicas e promoção da aprendizagem organizacional. O alcance previsto para estes objetivos depende da amplitude da estrutura temática e do nível de análise a que se referem os indicadores. No Quadro 3.8 são exibidos os objetivos declarados para alguns Sistemas de Indicadores analisados por Koga (2003) de forma a ilustrar o que foi dito acima.

**Quadro 3.8 - Tipologias de medidas socioterritoriais**

DENOMINAÇÃO DO SISTEMA DE INDICADORES	CARACTERÍSTICAS ASSUMIDAS PARA OBJETIVOS ESPECÍFICOS
Mapa de exclusão/inclusão social de São Paulo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aproximar da experiência cotidiana dos moradores da cidade a consciência das condições de vida discrepantes;</li> <li>• Construir uma nova visão da totalidade da cidade incorporando suas diferenças;</li> <li>• Construir uma leitura que supere as análises setoriais;</li> <li>• Construir referências sobre padrões de qualidade de vida e satisfação de necessidades;</li> <li>• Construir utopias locais de qualidade de vida e inclusão social.</li> </ul> <p>(KOGA, 2003, p. 122)</p>
Mapa da Pobreza de Curitiba	<p>"elementos para que o Poder Público oriente sua atuação e, fundamentalmente, para que a sociedade se organize com a finalidade de formular propostas e metas de mudanças, bem como exercer o acompanhamento e controle das ações que se voltam a sua própria realidade". (UFPR, IPARDES; IPPUC, apud KOGA, 2003, p. 123).</p>
Mapa da Exclusão Social de Belo Horizonte	<ul style="list-style-type: none"> <li>• permitir análises e diagnósticos sociais dos diferentes espaços da cidade, podendo inclusive gerar outros estudos;</li> <li>• fundamentar e subsidiar sua ação em torno de políticas sociais e ser utilizado como critério de distribuição de recursos no Orçamento Participativo;</li> <li>• orientar o desenvolvimento de ações voltadas para a redução dos problemas sociais;</li> <li>• possibilitar o controle e o monitoramento de ação governamental.</li> </ul> <p>(KOGA, 2003, p. 122)</p>
Índice de Qualidade de Vida Urbana de Belo Horizonte (IQVU-BH) <sup>44</sup>	<p>"contribuir para aprofundar o processo de democratização da administração de Belo Horizonte". (PMBH apud KOGA, 2003, p. 122)</p>
Desenvolvimento Humano Sustentável no Recife Metropolitano	<p>Colocar o Desenvolvimento Humano Sustentável na agenda, transformando-o em direção a construção democrática de políticas públicas, programas, projetos, ações e investimentos públicos voltados ao desenvolvimento de Recife e da Região Metropolitana, pela comunidade e seus agentes públicos: governo, iniciativa privada e sociedade civil organizada.</p> <p>(KOGA, 2003, p. 122)</p>
IDH do Rio de Janeiro	<p>Mostrar as desigualdades intra-urbanas presentes na cidade, mas também servir como um instrumento na seleção e desenho das ações com vistas a transformar o Rio na cidade que os cariocas desejam.</p> <p>(KOGA, 2003, p. 122)</p>

No âmbito desta pesquisa está sendo considerado que o objetivo geral dos sistemas de indicadores pode assumir as quatro características tradicionalmente apresentadas pelos Sistemas de Indicadores citadas no início deste item. Quanto aos objetivos específicos, suas características são

<sup>44</sup> Nahas, et al. (1997) expressam os objetivos do IQVU – BH como sendo: um instrumento balizador de uma distribuição mais equânime dos serviços; um instrumento de gestão regional que permite comparações entre as regiões administrativas do município; o estabelecimento de prioridades na gestão de recursos; embasa o Plano Diretor na orientação ao desempenho das funções sociais da cidade; fornece base para o ajuste da Lei de Uso e Ocupação do Solo; orienta o planejamento setorial do município – saúde, segurança, educação entre outros, bem como o orienta e subsidia planos regionais e locais.



expressas em uma variedade de representações literárias, de forma que não é possível estabelecer padrões de referência. Entretanto, Oakley e Clayton (apud RICCI, 2004) propõem os seguintes objetivos como síntese das intenções de todo processo de monitoramento e avaliação, os quais serão tomados como as características que os objetivos específicos assumem no contexto de um sistema de monitoramento de informações relativas às intervenções governamentais no campo habitacional:

- indicam se um projeto está sendo implementado conforme o planejado;
- identificam problemas e dificuldades de implementação;
- tratam dos recursos utilizados (prestação de contas);
- verificam se os pressupostos de cada etapa do que foi planejado são realmente válidos ou relevantes à comunidade beneficiada;
- avaliam se uma ação ainda é relevante à comunidade.

#### b) Conceitos, estrutura temática e metodologias

Na bibliografia, quando são feitas referências a estas variáveis de operacionalização de um sistema de indicador, elas sempre são apresentadas de forma sobreposta ou com denominação diferenciada<sup>45</sup>, dificultando identificar o significado de cada uma. No Quadro 3.7, por exemplo, a primeira autora se refere a critérios e métodos, enquanto a segunda se refere a objeto, conceitos e metodologias, sem, no entanto, apresentar seus significados explícitos. Em vista disto, eles foram deduzidos a partir da interpretação que lhes foi atribuída com base na leitura dos textos em que são discutidas tais características.

Existe uma polêmica, de certa forma velada, entre os especialistas em avaliação de políticas públicas que utilizam sistemas de indicadores, em torno dos conceitos que eles reproduzem. Koga (2003), por exemplo, considera que o uso exaustivo de indicadores que revelam as condições econômicas da população é uma leitura da ideologia liberal a qual pretende demonstrar que “os mais pobres o são primeiro pelo econômico e depois pelo social”. Segundo a autora, a consideração dos indicadores econômicos restringe o sentido do social, ou, o estigmatiza.

---

<sup>45</sup> Ver nota 17 a seguir.

Koga (2003), quando analisou os sistemas de indicadores, denominou seu conteúdo de objeto. Porém, na grande maioria das publicações que se referem ao conteúdo dos sistemas de indicadores, utilizam o termo estrutura temática ou simplesmente temática<sup>46</sup>. Para ilustrar a diversidade de denominações relativa à estrutura temática dos sistemas de indicadores, pode ser observado o quadro 3.9 a seguir.

**Quadro 3.9 – Exemplo da diversidade de denominações relativa à estrutura temática dos sistemas de indicadores**

CIDADES	NÍVEIS DE AGREGAÇÃO PARA CÁLCULO DO ÍNDICE-SÍNTESE			
	Índice-síntese	Índices parciais	Índices parciais	Número de indicadores
Curitiba	ISSQV	-	Necessidades sociais 4	17
São Paulo	lex- IDI	Campos 4	Variáveis 18	49
Belo Horizonte	IVS	Dimensões 5	Variáveis 10	11
		Variáveis 11	Componentes 31	75
	IQVU			

Fonte: Nahas (2002, p. 330)

A estrutura temática é determinada pelo conceito adotado para o sistema de indicadores. Por exemplo, se for considerado o questionamento de Turner (1993), dirigido ao Programa de Indicadores relativos à Habitação (PIH) desenvolvido pelo Banco Mundial e a UNCHS, ele se refere a sua estrutura temática, a qual visa, fundamentalmente, avaliar a eficácia dos sistemas habitacionais sem levar em conta os aspectos distributivos das políticas habitacionais. Neste exemplo, é evidente que o autor está questionando os conceitos adotados para estabelecer os indicadores.

Coelho (2002), com relação aos sistemas de indicadores para a avaliação de impactos ambientais, inicia sua reflexão afirmando criticamente que existe “um certo empirismo e um certo voluntarismo nas análises convencionais de impacto ambiental que as tornam pobres e superficiais”. Esta condição decorre das análises estarem pautadas na busca por “causas e efeitos de natureza linear e determinista e pela ausência de rigor teórico”. Conforme a autora, a falta de “problematização” sobre os significados dos conceitos não leva em conta a questão da desconstrução dos mesmos. A

<sup>46</sup> Como exemplo, para ilustrar a diversidade de denominações, pode ser tomado o caso do IQVU – BH. O que aqui está sendo denominado de estrutura temática, lá foi denominado de variáveis setoriais e, o que aqui está sendo denominado dimensão do conceito de cada tema, lá foi denominado de componentes das variáveis setoriais (NAHAS; et al., 1997).

autora ainda salienta a importância da história social dos conceitos, visando à identificação da filiação teórica dos termos utilizados, dada a diversidade de matrizes teóricas de pensamentos<sup>47</sup>.

Vasconcelos (2004) considera como premissa básica e crucial que a identificação e/ou construção de indicadores e índices nas ciências humanas, sociais e da saúde deve partir sempre de conceitos teóricos fundamentais da pesquisa e das suas implicações éticas e político-sociais, além de que devem ser referenciados no paradigma de conhecimento que os inspira.

Das observações reproduzidas acima, pode ser deduzido que a estrutura temática dos sistemas de indicadores, de certa forma, revela os conceitos que constituem um sistema de indicadores. Esta revelação é feita pela possibilidade de segmentar um conceito nas diferentes dimensões que o constituem.

Lazarsfeld e Boudon (apud COHEN; FRANCO,1999) apresentam uma metodologia para transformar conceitos e/ou objetivos em indicadores. O ponto de partida é a representação literária do conceito, ou seja, a abstração derivada de um conjunto de fatos particulares. Em seguida, deve ser feita a especificação do conceito, que implica em sua divisão nas dimensões que o integram. Na terceira fase, são escolhidos os indicadores que permitem medir cada uma destas dimensões. Por último, quando for o caso, são formados os índices para sintetizar os dados resultantes das fases anteriores. O exemplo mais ilustrativo deste procedimento é o Índice de Desenvolvimento Humano. O conceito de desenvolvimento humano é dividido em três dimensões: longevidade, conhecimento e qualidade de vida. Cada um deles é medido por um índice, respectivamente: índice de esperança de vida, índice de educação e Produto Interno Bruto. Estes índices são submetidos a uma ponderação gerando o índice que representa o conceito de desenvolvimento humano.

Jannuzzi (2001) analisa os indicadores em uma perspectiva de meta-análise porque não os vincula à especificidade da teoria da análise de políticas públicas. No entanto, o autor não deixa de ressaltar o risco de banalização dos conceitos devido à supervalorização do indicador, principalmente para os casos de "conceitos abstratos e complexos como Desenvolvimento Humano, Condições de Vida ou Responsabilidade Social".

---

<sup>47</sup> Mello (1998, p. 27) apresenta uma discussão sobre as variações que a formação e difusão de conceitos sofrem a partir do estudo de Isabelle Stengers, a qual questiona: "a migração dos conceitos se dá devido às suas qualidades intrínsecas, isto é, a sua capacidade heurística de organizar o estudo de um campo fenomenal, ou ela se processa em função de determinadas condições sócio-culturais em que atores sociais se posicionam num campo de disputas, onde se articulam, entre outros fatores: a busca por legitimidades para pressupostos teóricos, a ética do homem de ciência, as disputas por prestígios acadêmicos, a capacidade de alocar financiamentos e a defesa de interesses determinados".

Muitos sistemas de indicadores não são determinados a partir de conceitos pré-estabelecidos. Eles partem de uma outra visão, na qual prevê sua determinação por uma equipe constituída pelos atores sociais envolvidos, tal com ocorreu na metodologia utilizada por Flood (1993), quando definiu os indicadores para avaliar o sistema habitacional na Austrália. Oliveira M. (1999) também exibe uma metodologia para determinar os indicadores que irão integrar determinados sistemas. As duas são semelhantes e optou-se por reproduzir, aqui, aquela desenvolvida por Flood (1993)<sup>48</sup>. Antes de fazê-lo, porém, deve ser assinalado que os indicadores podem ser considerados compostos por duas dimensões. Uma delas compreende aquilo que está sendo medido e a outra é como está sendo medido, isto é, a conceituação e a operacionalização.<sup>49</sup> A rigor, cada uma das dimensões é estabelecida por procedimentos metodológicos distintos. A dimensão conceitual do indicador está relacionada à sua representação literal e ao significado da mesma. A operacionalização é feita por meio de variáveis quantitativas ou qualitativas.<sup>50</sup>

A metodologia proposta pelos autores supracitados permite a determinação da dimensão conceitual dos indicadores. Antes de apresentar o detalhamento desta metodologia, a fim de encerrar a discussão sobre o conceito dos sistemas de monitoramento, deve ser dito que, a partir da revisão bibliográfica, o conceito de um sistema de monitoramento de intervenções governamentais no campo habitacional pode ser expresso como sendo a articulação dos processos de planejamento, monitoramento e avaliação de intervenções com base em informações relativas à formulação, à implementação e às características das intervenções visando ao controle dos resultados obtidos e perseguidos por uma intervenção governamental no campo habitacional.

Retomando, agora, a discussão sobre a metodologia, Flood (1993) descreveu um procedimento para determinar tal dimensão em determinado contexto. Tal procedimento consistiu na realização de três seminários de duas ou três horas de duração cada um. A cada novo seminário eram mostrados os resultados do seminário anterior. O número de participantes era em torno de vinte pessoas e representavam todos os agentes que atuam no sistema habitacional local. O processo foi patrocinado pelas organizações públicas responsáveis pela provisão habitacional. A comunidade acadêmica e os representantes da comunidade participavam como apoio ao desenvolvimento de novas

---

<sup>48</sup> Nahas (2002) apresenta detalhadamente a metodologia utilizada para determinar a dimensão conceitual dos indicadores que constituem o Índice de Qualidade de Vida Urbana de Belo Horizonte (IQVU – BH) e o Índice de Vulnerabilidade Social de Belo Horizonte (IVS – BH)

<sup>49</sup> Estas categorias das dimensões dos indicadores foram estabelecidas a partir de Boyd, Dess e Rasheed (apud MORESI, 2001a), quando se referiram às tentativas de avaliar o ambiente organizacional em estudos organizacionais.

<sup>50</sup> Um caso exemplar da aplicação deste procedimento pode ser observado em relação ao Sistema de Indicadores Urbanos da UNCHS, disponível no endereço eletrônico <<http://www.unchs.org>>.

idéias e discussão de questões. A participação dos representantes do governo e da indústria objetivava principalmente obter legitimidade e relevância política.

O primeiro seminário tinha como finalidade dar uma visão geral do objetivo da determinação dos indicadores e apresentar a abrangência pretendida visando cobrir tanto, quanto possível, todas as questões relacionadas à habitação e que fossem de interesse dos agentes participantes do setor. O objetivo era obter um amplo conjunto de indicadores, os quais deveriam mensurar os resultados obtidos relativos a estas questões.

No segundo seminário, o objetivo era pontuar as questões mais importantes relacionadas à habitação e estas foram determinadas em termos dos objetivos mais amplos da provisão habitacional. Embora os objetivos tenham sido obtidos de forma independente, eles coincidiam tanto com os objetivos pretendidos pelo Banco Mundial em termos de habitação, como com os objetivos pretendidos pelo Governo Australiano. Além dos objetivos relacionados com a habitação, os participantes elegeram como de igual relevância os objetivos relacionados com a sustentabilidade e a equidade social. Também foi considerado possível agregar indicadores econômicos clássicos. Outros aspectos discutidos foram: as propriedades que os indicadores deveriam apresentar, o custo-benefício, a periodicidade da coleta de dados e sua continuidade. No entanto, a viabilidade da coleta dos dados não foi objeto de discussão neste seminário.

No terceiro seminário foi apresentado o conjunto de indicadores e atribuído a um grupo de especialistas a responsabilidade pelo estudo da validade e sustentabilidade dos indicadores estabelecidos anteriormente. Após o desenvolvimento dos indicadores, o governo federal australiano tem buscado estabelecer um conjunto de indicadores preferenciais para monitorar a estrutura política habitacional nacional, o que envolve a reestruturação do sistema e a adição de novos indicadores continuamente.

A metodologia para determinar a dimensão operacional dos indicadores envolve aspectos matemáticos das estatísticas públicas, os quais não serão abordados nesta pesquisa para evitar que se caia em considerações técnicas metodológicas e se desvie do verdadeiro objeto de estudo que é o processo de monitoramento. Contudo, existe uma relação entre a dimensão conceitual e a operacional dos indicadores que deve estar presente sempre, a qual é intermediada pelas propriedades que eles devem apresentar. Tais propriedades foram analisadas por Jannuzzi (2001) e Jannuzzi (2002), e contemplam ambas as dimensões dos indicadores, a conceitual e a operacional. Ao todo, o autor considera treze propriedades, embora enfatize que nem sempre um indicador apresenta todas elas.

Outros autores que apresentam as propriedades dos indicadores são Flood (1993); Oliveira M.(1999); Silva (2000) e Vasconcelos (2004).

Jannuzzi (2001; 2002) leva em conta três propriedades básicas para um indicador. A primeira é a relevância social, a qual o autor considera historicamente determinada e resulta da *"agenda de discussão política e social de cada sociedade ao longo de sua trajetória"*. As outras duas são a validade do construto e a confiabilidade.

A validade do construto corresponde ao grau de proximidade entre o conceito e a medida. Para exemplificar, o autor cita alguns indicadores que podem ser utilizados para avaliar as condições de saúde infantil em um determinado local, quais sejam: a taxa de mortalidade infantil e o coeficiente de consulta por cem mil crianças. Sem nenhuma dúvida, o primeiro se aproxima mais do conceito de saúde que o segundo. Esta propriedade, portanto, está relacionada à dimensão conceitual do indicador.

A confiabilidade é uma propriedade relacionada à dimensão operacional do indicador, pois diz respeito à qualidade do levantamento dos dados usados para calculá-lo. Jannuzzi (2001; 2002), ao apresentá-la, faz uma analogia com as medidas das balanças que deverão apresentar o mesmo valor caso o objeto que está sendo medido não tenha sofrido nenhuma alteração. No caso dos indicadores, no entanto, o autor ressalta que, para garantir a confiabilidade, alguns cuidados devem ser tomados. Em primeiro lugar, a forma de coleta dos dados deve ser padronizada, deve haver qualificação do corpo técnico responsável por coletá-la e, de preferência, que seja mantida uma certa estabilidade na equipe de coleta. Outro cuidado importante é o cumprimento do protocolo de pesquisa, onde deve ser previamente estabelecido como obter, registrar e conferir as informações.

A maioria dos sistemas de indicadores apresenta seu protocolo em forma de fichas metodológicas de caracterização destes indicadores. Um modelo de ficha metodológica exemplar pode ser acessado no endereço eletrônico da Comissão das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (CNUAH) <[http://www.unhabitat.org/programmes/guo/guo\\_databases](http://www.unhabitat.org/programmes/guo/guo_databases)> . No âmbito desta pesquisa, o modelo de ficha metodológica que será adotado está exibido no Anexo 4.

As outras propriedades que deve apresentar um indicador estão detalhadas no Quadro 3.10. Elas são tão mais importantes quanto mais voltados à formulação e implementação de políticas públicas forem os indicadores.

As dificuldades em definir indicadores que mostram estas propriedades, na escala espacial e periodicidade requerida, são atribuídas às características do Sistema de Produção de Estatísticas Públicas do País. Isto impõe aos interessados nos indicadores que avaliem todas as medidas possíveis de serem construídas a partir dos dados oferecidos por estes sistemas (JANNUZZI, 2001).

De acordo com Jannuzzi (2001), para selecionar os indicadores, não existe uma teoria específica, o que dificulta que esta seleção seja realizada com estrita objetividade. Visando contornar esta dificuldade, o autor indica os seguintes procedimentos, os quais podem ser considerados os critérios mínimos a serem adotados quando da definição dos indicadores que irão compor um sistema: (1) Garantir a relação recíproca entre indicando (conceito) e os indicadores propostos; (2) Garantir a confiabilidade para as cifras calculadas; (3) Garantir a transparência das decisões tomadas em bases técnicas; e (4) Considerar que as séries históricas também raramente são compatíveis às escalas geográficas ou aos grupos sociais de interesse.

Jannuzzi (2001, p. 31) finaliza a apresentação das propriedades dos indicadores afirmando: “[...] Mas é fato que o elenco de indicadores sociais disponíveis está limitado, a priori, pelas características e disponibilidade das estatísticas sociais e demográficas levantadas”<sup>51</sup>.

No âmbito desta pesquisa, foi considerado que existe uma metodologia para determinar a dimensão conceitual dos indicadores e outra para determinar a dimensão operacional. A metodologia para determinar a dimensão conceitual pode ser a transformação de um conceito em indicadores ou por indicadores propostos pelos representantes dos agentes interessados no sistema. A primeira pode ser denominada *de cima para baixo* e a segunda *de baixo para cima*. Geralmente a primeira é uma abordagem para especialistas e a segunda é uma abordagem para a orientação comunitária (MCMULLAN apud SILVA, 2000). Entretanto, o uso das duas metodologias pode ocorrer simultaneamente, quando for considerado que a discussão de uma proposta inicial de um rol de indicadores pode ser útil para promover a discussão. Neste caso, entretanto, há necessidade de garantir que não ocorram induções à adoção desta listagem, seja por interesse dos que a formularam seja por falta de empenho do grupo decisor.

---

<sup>51</sup> O autor, aqui, não levou em conta o fato de que as estatísticas públicas podem ser também os registros administrativos. No entanto, este aspecto já foi discutido e é extremamente relevante para o caso do sistema de monitoramento que está sendo proposto, tendo em vista que muitos indicadores que serão sugeridos podem ser construídos a partir deste tipo de estatística pública. Além disto, a afirmação do autor, todavia, parece não estar contextualizada nas observações de Vasconcelos (2004), já discutidas aqui no Item 3.3.3.2 quando se refere à necessidade de estabelecer indicadores específicos ao se tratar de variáveis multidisciplinares complexas.

Uma situação que poder ilustrar a ocorrência de um estado intermediário na participação da população na determinação dos indicadores é o caso do IQVU – BH, relatado por Nahas, et al. (1997). Segundo os autores o referido índice foi elaborado ao longo de três etapas, as quais denominaram de estabelecimento da conceituação teórica a ser adotada; a construção do modelo formal de cálculo e a elaboração do elenco de indicadores. Deve ser ressaltado que este conjunto de indicadores tinha a finalidade compor o índice e não avaliar políticas públicas específicas, porém como ele se baseia em indicadores sociais ele pode ser considerado como um sistema de monitoramento para sistemas de avaliação constituído de indicadores sociais. Na primeira etapa podem ser consideradas determinadas as variáveis de operacionalização deste sistema de indicadores uma vez que segundo os autores, foram consideradas medidas qualitativas, foi determinado o nível de análise da referência espacial, foi prevista a atualização periódica e foi determinada a estrutura temática como sendo abastecimento, assistência social, cultura, educação, esporte, habitação, infraestrutura urbana, meio ambiente, saúde, segurança urbana e serviços sociais urbanos.

As temáticas foram desdobradas em dimensões conceituais lá denominadas de componentes. Para definir as variáveis foi utilizada a técnica Delphi<sup>52</sup> que contou com a participação de mais de trinta gestores da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Estes técnicos também propuseram os componentes de cada variável e os indicadores que iriam mensurá-las. Os indicadores preliminarmente propostos foram submetidos a uma outra análise em função dos dados disponíveis para elaborá-los. A metodologia lá empregada, portanto, não se caracteriza por ser uma metodologia de baixo para cima pelo fato de que não contou com a participação da população, mas apenas dos técnicos dos diversos setores de atuação da prefeitura do município.

---



### Quadro 3.10 - Propriedades Complementares dos Indicadores

<p>Cobertura: espacial ou populacional: representatividade da realidade empírica em análise.</p> <p>Sensibilidade: capacidade em refletir mudanças significativas se ocorrerem mudanças significativas das condições que afetam a dimensão conceitual que está sendo referida. Por exemplo, melhorias no nível de escolaridade em uma determinada região que possui a maioria da população alfabetizada não podem ser medidas pela taxa de analfabetos.</p> <p>Especificidade: esta propriedade se aproxima um pouco da idéia de legitimidade. Ela busca garantir a caracterização da dimensão conceitual que está sendo considerada. A maior precariedade desta propriedade pode ocorrer nos casos em que um indicador seja determinado por índices compostos. Por esta razão, o autor sugere que "em alguns casos é preferível dispor de um indicador parcial, sabidamente limitado, mas do qual se pode intuir claramente seu significado".</p> <p>Inteligibilidade: refere-se à transparência da metodologia de construção do indicador e . garante a transparência e comunicabilidade na sua utilização.</p> <p>Comunicável: compreensível a todos, de forma a ser tomado como protocolo de comunicação entre os agentes envolvidos na tomada de decisão que tem o indicador como referência.</p> <p>Periodicidade: a periodicidade com que os dados estatísticos que constituem o indicador possibilitam o emprego do mesmo aos propósitos pretendidos.</p> <p>Factibilidade da obtenção: o custo e o tempo para obtenção do indicador devem ser compatíveis com as necessidades e usos que se faz do mesmo.</p> <p>Desagregabilidade: os indicadores devem ser referidos a espaços geográficos reduzidos, grupos sociodemográficos ou grupos vulneráveis específicos. No entanto, a frequência e representatividade amostral não podem satisfazer a todos os interesses e programas, principalmente pelas dificuldades metodológicas e falta de recursos. Por este motivo que são utilizados dados de "confiabilidade variável" provenientes de serviços urbanos em escala municipal ou de pouca representatividade, quando é o caso da utilização de dados relativos a atividades formalmente registradas, desconsiderando as atividades informais.</p> <p>Historicidade: é a propriedade de se dispor de séries históricas extensas e comparáveis de forma a poder cotejar o valor presente do indicador com os valores anteriores, inferir tendências e avaliar efeitos de eventuais políticas implementadas.</p> <p>Legitimidade: é a aceitação do indicador como insumo informacional relevante no debate político pelos diversos agentes e grupos de interesse. Depende do grau de aderência do indicador às propriedades anteriores.</p>
--

Fonte: Elaborado a partir de Jannuzzi (2001).

#### c) Níveis de análise

Andronovich e Riposa (1993) relacionam níveis de análise com a interligação entre territórios cujos sistemas urbanos são caracterizados por processos políticos, sociais e econômicos que ocorrem em nível local, regional, nacional e global. Os autores consideram os níveis de análise uma maneira útil de modelar e remodelar as questões envolvidas nas pesquisas em espaços urbanos. Segundo eles, os níveis de análise possibilitam diferentes entendimentos dos fenômenos urbanos, mais do que um detalhamento dentro das já bem desenvolvidas técnicas estatísticas. Os autores dizem, entretanto, que os níveis de análise não são mutuamente exclusivos; eles possibilitam inter-relacionar os espaços urbanos e sua função nas economias nacionais e internacionais.

Diferentes níveis de análise determinam diferentes tipos de informação, porém não consistem em fotografias diferentes, mas sim, um retrato holístico que facilita a visão de diferentes ângulos e através de diferentes lentes (ANDRONOVICH; RIPOSA, 1993, p. 32).

Koga (2003), ao apresentar uma classificação das medidas socioterritoriais, corrobora esta afirmação, quando considera que as medidas socioterritoriais genéricas e socioterritoriais intra-urbanas não se diferenciam por ter características exclusivas, mas enfoques diferentes. O que diferencia exatamente estas medidas são os níveis de análise a que elas se propõem. As primeiras são obtidas por meio de dados, cujas fontes são o sistema formal de produção e divulgação de estatísticas

públicas e, portanto, seu nível de análise é a cidade e não seus distritos ou bairros. As segundas são obtidas mediante levantamentos amostrais realizados nos distritos ou bairros. No Quadro 3.9 está reproduzida a tipologia de medidas socioterritoriais apresentada pela autora.

As medidas intra-urbanas são relativamente recentes e têm por principal finalidade medirem os setores mais vulneráveis da sociedade, visando ressaltar as desigualdades sociais entre os territórios municipais brasileiros. Segundo Koga (2003) e Vasconcelos (2004) as iniciativas pioneiras no desenvolvimento deste tipo de indicador são: Sposati (1996); PMBH (1999); UFPR, 1997; IDH (1997); PNUD et al. Segundo Nahas (2002), o IQVU – BH começou a ser desenvolvido em 1993 e foi concluído em 1996. Têm contribuído significativamente para o desenvolvimento destas iniciativas, as novas possibilidades de representar o território que vem sendo oportunizadas através das tecnologias de Geo – Processamento (GIS).

Os autores, quando se referem ao nível de análise, tomam como referência o espaço geográfico a que os indicadores dizem respeito. Porém, no caso de indicadores que objetivam monitorar intervenções governamentais, eles podem ter como referência a instituição, o projeto ou o programa.

O nível de análise dos sistemas de indicadores visando ao monitoramento de intervenções governamentais no campo habitacional tem como sua menor unidade, a princípio, o projeto ou empreendimento. Em decorrência, os indicadores relativos ao seu entorno urbano seriam os utilizados neste monitoramento, embora nem sempre existam dados disponíveis<sup>53</sup>. Entretanto, a inexistência de dados, ao invés de ser entendida como uma limitação, pode ser tomada como uma justificativa para estruturar uma base de dados associada ao entorno urbano de cada intervenção, contribuindo, assim, para o aumento do conhecimento da sua realidade. Em Belo Horizonte, para o IQVU e o IVS, o nível de análise dos indicadores a eles associados é a unidade de planejamento administrativo (UP) tal como extensivamente esclarecido em Nahas (2002).

---

<sup>53</sup> Em Norie (1998), foram relatados os problemas encontrados pelos técnicos da Caixa Econômica Federal quanto às informações sobre o entorno urbano dos empreendimentos que esta instituição financia. São eles: falta de critério para caracterizar a área de intervenção e entorno; dificuldade em encontrar fontes de informações confiáveis, falta de dados primários relativos à população, sendo necessária a utilização de dados secundários que podem não espelhar a realidade da população que irá ser beneficiada pelo empreendimento.

**Quadro 3.11 – Exemplos de objetivos de alguns sistemas de indicadores**

MEDIDAS SOCIOTERRITORIAS	CARACTERÍSTICA FUNDAMENTAL	METODOLOGIAS	
Genéricas urbanas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificação de indicadores pelos segmentos relacionados à pobreza</li> <li>- Escala de gradação das condições de vida</li> </ul>	Medidas residuais	Linha de Pobreza: estabelecida pelo cálculo do valor básico de duas cestas básicas Linha de indigência: estabelecida pela metade do valor da linha de pobreza
		Medidas temáticas	Índice de Gini: medida de desigualdade de renda Índice de Theil: medida de desigualdade de renda Mapa da Fome: medida da proporção de pessoas entre as linhas de pobreza e de indigência Mapa do Fim da Fome: medida do número de pessoas na linha da indigência
		Medidas complexas	IDH dos países e municípios: medidas de renda, educação e longevidade ICV dos municípios: medida do IDH mais indicadores de habitação e infância ISM, IGM (Polis): medida de índices sintéticos (renda, habitação, ambiental, alfabetização, saúde e educação) e de saneamento e infância
Intra-urbanas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incidência das desigualdades sociais nos territórios</li> <li>- Incidência da pobreza ou vulnerabilidade</li> <li>- Escala de gradação das condições de vida</li> </ul>	Medidas residuais	Mapa da Exclusão/Inclusão de São Paulo: Índices distritais de autonomia, qualidade de vida, desenvolvimento humano e equidade, com base no padrão de inclusão social IQVU de Belo Horizonte: Índices de áreas de planejamento de qualidade de vida urbana, com peso nos serviços urbanos
		Medidas temáticas	Mapa da Pobreza de Curitiba: medidas de bairros com índices de pobreza Mapa da Exclusão Social de Belo Horizonte: medida de vulnerabilidade social de áreas de planejamento
		Medidas genéricas	IDH do Rio de Janeiro: medidas do IDH dos países e ICV para os bairros IDH do Recife Metropolitano: medida do IDH dos países e ICV para as Unidades de Desenvolvimento Humano

Fonte: Koga (2003 p. 87).

#### d) Contexto e atores sociais envolvidos

A variável denominada de contexto está associada à instituição ou instituições responsáveis pelos aspectos técnicos envolvidos na estruturação e implementação de um sistema de indicadores. Ela pode representar a dimensão técnica do sistema de indicadores. Por outro lado, a variável denominada de atores sociais envolvidos pode representar as formas de apoio, colaboração ou participação institucional, isto é, a dimensão política.

As características que assume o contexto, no caso da cadeia de provisão habitacional, dependem, em grande medida, do grau de articulação entre os agentes que nela atuam, e neste sentido, com base nas experiências observadas na literatura, elas variam entre sete alternativas, quais sejam: sistema local de informações, sistema nacional de informações, sistema estadual de informações, sistema metropolitano de informações, instituição local, instituição estadual e instituição

federal. Quanto às características que definem os atores sociais envolvidos, elas podem ser resumidas em três alternativas não excludentes: comunidades, agentes implementadores e especialistas.

A sustentação política dos sistemas de indicadores, no âmbito da sociedade como um todo, é influenciada pela relação entre esta e o poder público. No caso das abordagens contemporâneas, é prevista a distribuição da responsabilidade pela provisão habitacional entre todos os agentes que intervêm na sua cadeia, cabendo ao Estado coordená-la.

Ao tratar as relações entre o Estado e a sociedade, Cardoso (2003) concentra sua análise em dois padrões institucionalizados de relações, a saber: o clientelismo e o universalismo de procedimentos.

Como visto no capítulo anterior, nas análises de programas habitacionais orientados pela abordagem facilitadora, o papel atribuído ao Estado está sujeito à dupla interpretação. Alguns os adotam no contexto de uma relação entre o Estado e a sociedade permeada pelo padrão apresentado por Cardoso (2003), como *universalismo de procedimentos*<sup>54</sup>, o qual tem por principal característica a *afirmação de um regime burocrático racional-legal e democrático ou poliárquico*.<sup>55</sup>

Todavia, outros interpretam a abordagem facilitadora num contexto em que o relacionamento entre o governo e a sociedade é permeado pelo padrão denominado clientelismo. No Brasil, ainda permanecem como padrão de relação entre o Estado e a sociedade o clientelismo. Arvitzter (apud CARDOSO, 2003) e O'Donnel (apud CARDOSO, 2003). Nele são priorizadas as relações pessoais entre os donos do capital, os políticos, os líderes comunitários, os eleitores, os trabalhadores - em suma, os "clientes" (CARDOSO, 2003).

Ainda existe a crítica mostrada por Ricci (2004), segundo a qual, a abordagem facilitadora contribui para a centralização das ações políticas em conivência com os governos e investidores locais, apesar da aparente contradição que esta possibilidade pode apresentar. A contribuição à centralização ocorre pela vinculação institucional do governo central, via padronização de procedimentos exigidos pelas agências internacionais de financiamento, com os governos locais em troca de recursos que possibilitam alcançar os seus objetivos e o da classe empresarial.

---

54 O significado desta denominação se aproxima daquele apresentado por Frey (2000), a respeito das abordagens neo-institucionalistas denominadas então de culturalistas.

55 O autor utiliza o termo poliárquico, o qual não é o mais utilizado na língua portuguesa, por esta razão, a autora deu preferência ao termo democracia.

Na visão do autor, o instrumento utilizado para implementar as ações de centralização é a institucionalização de normas, regulamentos e procedimentos obtida por meio de mecanismos de propaganda e de qualificação dos agentes implementadores. Neste contexto, o autor afirma que a Lei de Responsabilidade Fiscal não é suficiente para garantir a transparência no que diz respeito à aplicação dos recursos em ações sociais. Assim, considera que se faz necessário criar mecanismos de acompanhamento destas ações, os quais denomina de Sistema de Governança Social. Este Sistema é sustentado por conselhos de gestão territorial, que, por sua vez, são apoiados por comitês de monitoramento e avaliação de resultados.

A adoção de um ou outro destes padrões de relação entre Estado e sociedade por parte dos governos vai caracterizar as políticas que eles implementam nas instâncias em que atuam. As características assumidas por estas políticas estão reproduzidas no Quadro 5.5 do capítulo 5.

A partir da literatura especializada em análises destas relações, o razoável seria depreender que, quanto mais não democrática for esta relação e quanto maior influência ela exercer na cultura institucional local, maior será a dificuldade em implementar os sistemas de monitoramento abrangentes. As razões para isto são suficientemente discutidas em Azevedo, Ribeiro e Cuia (2003). No entanto, algumas iniciativas de governos que adotam um padrão de relacionamento não democrático entre o Estado e a sociedade também vêm investindo na promoção da cidadania por meio de sistemas de informação. Este é o caso do Serviço de Atendimento ao Cidadão já implementado em diversos municípios brasileiros. De acordo com Pinho, et al (apud VIEIRA; et al., 2000), esta iniciativa resulta do esgotamento das formas tradicionais de dominação, baseadas no padrão de relacionamento não democrático entre o Estado e a sociedade.<sup>56</sup>

No Brasil, já existem experiências em implementar sistemas de informação baseados em indicadores, voltados para os interesses específicos de um determinado setor produtivo, cuja estruturação organizacional pode ser tomada como referência. Uma delas é o Programa Prospector do Ministério de Ciência e Tecnologia. Neste caso, a preocupação recai sobre os procedimentos de coleta, armazenagem, processamento, divulgação e utilização das informações, a qual é objeto de estudo da área de monitoramento de informações (BARBOSA, 1997).

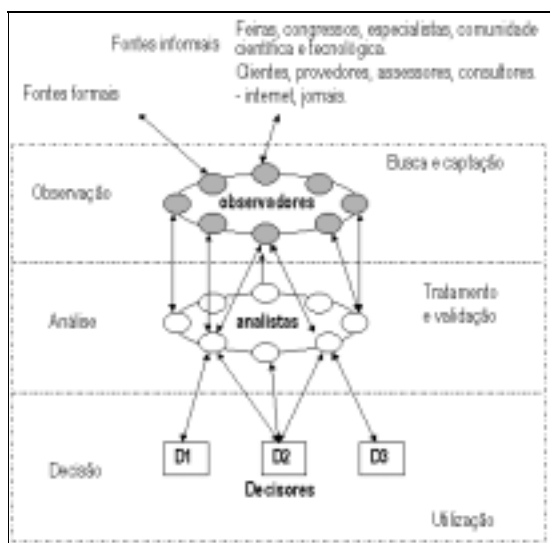
Existem vários conceitos associados e derivados do monitoramento ambiental. Entre eles, a vigilância tecnológica, a gestão tecnológica, a prospecção tecnológica, a inteligência competitiva, a

---

<sup>56</sup> Os autores advertem que a adoção de iniciativas deste tipo por governos mais conservadores é uma questão que ainda não foi suficientemente investigada para verificar em que grau estas experiências estão legitimadas e podem sobreviver a governos municipais com diferentes opções ideológicas as quais tratam a relação entre a dimensão técnica e política das decisões e ações gerenciais a partir de formas diferentes (VIERA, 2000).

inteligência empresarial e a inteligência de negócios. Tais conceitos dizem respeito às condições competitivas em um contexto empresarial amplo, envolvendo o acompanhamento de forças políticas, econômicas e sociais que possam ser de interesse das organizações. Além destes, Barbosa (1997) também cita dois outros conceitos relacionados ao monitoramento ambiental, são eles: o gerenciamento de questões estratégicas e a inteligência social. Conforme o autor, o gerenciamento de questões estratégicas foi originado na área de políticas públicas e concerne ao processo de identificação e análise de questões do ambiente institucional que devem estar na pauta de atenção dos planejadores. A inteligência social é um processo que aplica no plano de sociedades e países os princípios do Monitoramento Ambiental.

A estrutura organizacional utilizada nestas ações de monitoramento ambiental pode ser uma referência para a estruturação organizacional de sistema de monitoramento de intervenções governamentais no campo habitacional, principalmente, porque: a) possibilita identificar as atribuições dos agentes que atuam na cadeia da provisão habitacional na estruturação deste sistema; e b) introduz a noção de rede de articulação entre os agentes sociais envolvidos nos processos de produção, processamento, armazenagem, divulgação e uso de informações. Na Figura 3.3 é apresentado um modelo da estrutura funcional que pode ser adotado para um sistema de monitoramento de intervenções governamentais no campo habitacional.<sup>57</sup>



Fonte: Palop e Vicente (1999, p. 68).

**Figura 3.3 - Estrutura funcional do sistema local de informações.**

<sup>57</sup> A autora não irá abordar a conceituação envolvida na concepção de redes, restringindo-se a indicar as seguintes obras que abordam o tema: Lévy (1993; 1996).

Resta identificar nesta estrutura, entre os agentes que atuam no processo de provisão habitacional, as fontes de informações, os responsáveis pela observação, pela análise e pela decisão.

O fornecimento de estatística pública era, até bem pouco tempo, atribuição específica das agências estatísticas especializadas. Com a transferência da responsabilidade do público para o social, conforme já discutido, necessidades impostas às instituições públicas e privadas passaram a exigir informações mais específicas e que possibilitem níveis de análise menores. Assim, novas formas de fornecer estatísticas públicas passam a ser discutidas nos meios técnicos e acadêmicos especializados. Senra (2002) discute detalhadamente estas questões quando sugere que a harmonização e a sincronização da demanda e da oferta de estatísticas pressupõem a existência de uma instituição coordenadora, a ser definida no contexto da própria política de informação, cuja concepção não é simples e imediata, principalmente em função das ambivalências, ambigüidades e dificuldades na definição de escolhas sociais, normalmente, realizadas ao meio de “acirradas disputas”, quando o assunto é informação.

O autor sugere como instituição coordenadora o IBGE, dada sua “inegável senioriedade, há 65 anos agência nacional de estatística”<sup>58</sup> e que ela exerça o papel de “coordenadora dos sujeitos coletivos em suas ações e decisões cognitivas”. Na extensa e completa pauta de discussão sugerida pelo autor, visando à estruturação de uma política de informação<sup>59</sup>, figura o Conselho Estratégico de Informações, devidamente institucionalizado e representativo dos demandantes – governo, mercado, comunidade. Trata-se, portanto, de uma preocupação com a institucionalização de uma política de informação através dos governos federal, estadual e municipal.

A proposta do autor em pauta, no entanto, não é aceita por unanimidade, a julgar a avaliação apresentada por Koga (2003, p. 143):

Faça-se a ressalva das dificuldades enfrentadas para o acesso aos dados desagregados também junto ao IBGE, revelando atitude privatista de informações de domínio público. A exemplo, os dados dos setores censitários não são disponíveis para as cidades, envolvendo complicadas negociações entre o órgão federal e as prefeituras.

---

58 A estrutura capilarizada do IBGE com delegacias estaduais e agências municipais com a qual exerce o papel de agente coordenador do Sistema de Produção e Disseminação de Estatísticas Públicas produzindo dados primários, compilando e disseminando dados estatísticos, tal como apresentado por Jannuzzi (2002), vem corroborar esta sugestão.

59 O autor conceitua política de informação, com base em Gomes (apud SENRA, 2002, p. 77): “como o conjunto de ações e decisões orientadas a preservar e reproduzir, ou, a mudar e substituir um regime de informação”. Como regime de informação é considerado: o conjunto (mais ou menos estável) de redes (relações) formais e informais, nas quais as informações são produzidas, organizadas e transferidas de diferentes produtores, por meio de diversos canais e veículos, a diferentes destinatários ou receptores de informações, generalistas ou especialistas. (FROHMANN apud SENRA, 2002).

A despeito desta observação, Guerra (2002) ilustra, por meio de um exemplo prático, as possibilidades de articulação entre a atuação do IBGE e a atuação dos municípios, na estruturação de sistemas locais de informação, o qual está reproduzido no Quadro 3.12.

Existem muitas agências de informação no Brasil, cuja experiência e criação são importantes lições a serem aprendidas. Moraes e Soto (2002) apresentam a experiência da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – SEADE, abordando sua origem e desenvolvimento como órgão oficial responsável pela produção de dados estatísticos no Estado de São Paulo. Allonso (2002) destaca o caso da Fundação de Economia e Estatística (FEE) no Rio Grande do Sul. Jannuzzi e Gracioso (2002) exibem os resultados iniciais de uma pesquisa que realizaram visando caracterizar a produção e a política de disseminação de estatísticas públicas no âmbito das agências estaduais de estatísticas públicas brasileiras.

Outra importante contribuição para o entendimento da estruturação organizacional envolvida na produção e disseminação de estatísticas públicas foi salientada por Lara, Camargo e Rocha (2002). Os autores apresentam esclarecimentos elementares a respeito do uso da tecnologia da informação para facilitar o acesso às informações contidas nestes sistemas. Tais esclarecimentos são relevantes porque favorecem o entendimento de conceitos que contribuem para diminuir a sobreposição de esforços aplicados na coleta de dados, direcionando-os para a disseminação e uso da informação. Esta discussão, em última instância, remete à importância do estabelecimento de estruturas organizacionais flexíveis para um sistema público de informação a fim de contribuir de forma mais efetiva para a capacitação do servidor público e dos cidadãos em geral, no manuseio da informação.

A forma dos agentes sociais participarem da estruturação, aplicação e utilização de sistemas de indicadores, também foi ilustrada aqui quando da apresentação da metodologia utilizada por Flood (1993), para desenvolver um sistema de indicadores visando avaliar o Sistema Habitacional Australiano. O relato apresentado por Silva (2000), a respeito da forma de estruturar os sistemas de indicadores de sustentabilidade que ela analisa, também ilustra a participação dos agentes sociais envolvidos.



**Quadro 3.12 - Exemplo de aspectos relevantes para a articulação entre os municípios e o IBGE visando a estruturação de sistemas locais de informação**

- A criação do Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU), o Índice de Vulnerabilidade Social e o Índice de Condições de Vida, todos com metodologias semelhantes. O IQVU incorpora 75 indicadores para um zoneamento intra-urbano. Estes indicadores envolvem os registros administrativos<sup>60</sup> da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e informações censitárias;
- O desenvolvimento de metodologia própria para o cálculo do Produto Interno Bruto para analisar trimestralmente as atividades econômicas da cidade. O PIB foi feito a partir do acompanhamento da emissão de alvarás, guias para a construção de obras, etc.
- A criação do Plano Geral de Informações Estatísticas e Gerenciais que inicialmente era da Secretaria de Planejamento e posteriormente passou a ser do município.
- A reforma administrativa da prefeitura que criou cinco secretarias de coordenação que centralizam as funções de planejamento e monitoração e nove secretarias de gestão regional de acordo com o número de administrações regionais da cidade. Com isto foram criadas onze agências de informações técnicas. Cada secretaria regional e as secretarias de política urbana e de política social possuem um gerente de informações técnicas. Cabe a elas normalizar e padronizar a produção de estatísticas de atividades de outros órgãos
- A criação da Base de Informações da Secretaria de Gestão Regional, o que visa enfatizar a diferença entre os tipos de informação: os registros administrativos e as informações socioeconômicas;
- A utilização das informações socioeconômicas originadas dos censos e das pesquisas amostrais, de forma que, ao invés de despende seus recursos na criação de estatísticas, os aplica no desenvolvimento de gestão do conhecimento e de uma melhor capacitação do servidor público, o que contribui para que estes entendam melhor a forma como são feitas as pesquisas, suas abrangências e periodicidade;
- A estratégia de estreitamento da relação com o IBGE e outras instituições especializadas na produção de estatísticas públicas;
- A diferenciação das informações por município que compõe a Região Metropolitana; e
- A transformação das unidades de planejamento municipal em áreas de expansão das amostras PNAD.

Fonte: Elaborado a partir de Guerra (2002)

Vasconcelos (2004) mostra um quadro síntese da proposta ideal de arranjo institucional para o desenvolvimento de projetos em geral a partir de um exemplo fictício como pode ser visto no Quadro 3.13.

**Quadro 3.13 - Exemplo de quadro-síntese do arranjo institucional ideal para o desenvolvimento dos Sistemas de Monitoramento**

ATORES ENVOLVIDOS	VÍNCULOS DESEJADOS
Especialistas A, B, C e D	Equipe central da pesquisa
Diretoria da organização M	Demandante e financiador
Organizações aliadas N, O e P	Membros de conselho consultivo do projeto
Conselhos profissionais J, K e L	Membros de conselho consultivo do projeto
Gerentes, profissionais técnicos e trabalhadores dos setores R,S e T	Co-pesquisadores
Demais trabalhadores dos setores R, S e T	Informantes
Etc.	Etc.

Fonte: Vasconcelos (2004, p. 187)

Estas experiências apontam para uma gama de possibilidades de participação dos agentes envolvidos. No entanto, o aspecto relevante é o entendimento do papel do sistema de indicadores no contexto em que eles atuam. Invariavelmente é tomado como pressuposto que a estruturação de um sistema de indicadores pode ser justificada pelo objetivo de orientar políticas públicas e promover a participação cidadã. Porém, Silva (2000) se posiciona neste sentido afirmando:

(...) Este distanciamento nas relações entre as instâncias governamentais e o público em geral está presente em quase todas as localidades e culturas, de forma que a transformação

<sup>60</sup> O autor ressalta o conceito de registro administrativo: são informações internas da prefeitura, sobre as quais tem total capacidade em locais de atendimento ao público, desde o fato gerador até a produção do indicador.

deste quadro vai depender de profundas alterações ideológicas, éticas e culturais, exigindo novas relações de poder e outras concepções para o processo de produção e consumo. (SILVA, 2000. p. 135).

Em resumo, o contexto do sistema de monitoramento pode ser representado por organizações governamentais que atuem nas diferentes esferas de governo ou por organizações não governamentais. Quanto aos agentes sociais envolvidos no desenvolvimento e implementação do sistema de monitoramento, estes podem ser representantes da comunidade, agentes implementadores dos programas e agências de pesquisa públicas ou privadas, tendo em conta que estas características não são excludentes entre si.

#### e) Indicadores qualitativos

Os indicadores qualitativos, quando são referidos nos sistemas de indicadores, podem ser interpretados como uma estratégia para incorporar aspectos específicos e subjetivos da realidade em análise<sup>61</sup>. No Sistema de indicadores urbanos da UNCHS, por exemplo, são considerados nove indicadores qualitativos. No documento que apresenta as orientações para determiná-los, eles são caracterizados como “os que avaliam as áreas que não podem ser medidas facilmente por dados quantitativos. Consistem em perguntas que são realizadas por meio de quadros de verificação para respostas do tipo sim ou não” (CNUAH, 2002, p. 1).

Koga (2003) analisa as pesquisas qualitativas desenvolvidas no Sistema de Indicadores Mapa da Exclusão/Inclusão Social de São Paulo e pelo IDH do Rio de Janeiro. Em ambos os casos, dados qualitativos foram coletados junto aos moradores. No primeiro caso, o objetivo era identificar a subjetividade destes moradores quanto ao direito de ser feliz no lugar onde se vive. No segundo, o objetivo era identificar as representações dos moradores a respeito do significado de ser rico ou ser pobre no Rio de Janeiro. Nestes casos, os indicadores não se restringiam a respostas do tipo sim ou não.

Em função dos exemplos apresentados na bibliografia e as oportunidades em que foi possível verificar a demanda por dados qualitativos, esta variável será caracterizada pela denominação do aspecto qualitativo em análise, o qual pode ser representado por um único indicador, como é o caso proposto para o Sistema de Indicadores Urbanos da UNCHS ou um conjunto de indicadores, como foi o caso do Sistema de Indicadores Mapa da Exclusão/Inclusão Social de São Paulo e do IDH do Rio de Janeiro.

---

<sup>61</sup> Aqui não está sendo excluída a possibilidade de indicadores qualitativos representarem, também, aspectos objetivos.

#### f) Publicização

Publicização significa a disponibilidade ao público dos resultados obtidos com o sistema de indicadores<sup>62</sup>. Neste sentido, a publicização está sendo considerada como as diferentes formas de divulgação dos resultados. Entre os sistemas de indicadores analisados por Koga (2003), foram citadas as seguintes formas de divulgar os resultados dos sistemas de indicadores: linguagem cartográfica; vídeo; cartilhas; livro; meio magnético; revista; relatório; divulgação na imprensa; disponibilização na internet. Estas foram adotadas como as características que a variável publicização pode assumir no contexto de um sistema de indicadores.

Uma orientação de Tyson (1998) para gerenciar as apresentações de resultados de um sistema é preparar protótipos de relatórios e utilizá-los por um período de dois ou três meses, de maneira que, ao longo deste período, sejam discutidos os melhores formatos dos relatórios. Outra orientação pertinente do autor é estabelecer uma tabela de conteúdos e relatórios para todo o sistema que inclua o diagnóstico, o plano de implementação, a lista de agentes, as fontes de informação, os principais relatórios, entre outros.

#### g) Fontes dos dados

As fontes de dados utilizadas para construir os sistemas de indicadores são oferecidas pelo Sistema Nacional de Estatísticas Públicas, as quais já foram caracterizadas aqui como sendo os censos, as pesquisas amostrais e os registros administrativos públicos. O Censo Brasileiro é tido como fonte quase exclusiva de informações para o planejamento e formulação de políticas, em âmbito local e nos seus distritos. Esta exclusividade decorre, principalmente, do baixo grau de confiabilidade e cobertura espacial e/ou populacional que ainda apresentam os cadastros e registros administrativos públicos. Além dos censos demográficos, são realizados os censos populacionais. Os primeiros realizados a cada 10 anos e os segundos realizados na metade do período intercensitário. Sua finalidade é atualizar os quantitativos populacionais municipais e corrigir as projeções de crescimento para o resto do período intercensitário (JANNUZZI, 2001).

Apesar da falta de confiabilidade e cobertura espacial e/ou populacional que ainda apresentam os cadastros e registros administrativos públicos, sua relevância ocorre pela longa periodicidade dos censos demográficos, as limitações na desagregação do plano amostral da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e a restrição geográfica das pesquisas mensais de

---

<sup>62</sup> Esta definição foi depreendida da literatura que utiliza a denominação sem uma definição específica, como é o caso de Maricato (2001) e Koga (2003).

emprego. A principal pesquisa amostral realizada no Brasil é a PNAD, cujos pontos positivos e negativos são mostrados no Quadro 3.14 a partir de Jannuzzi (2001).

**Quadro 3.14 - Pontos Positivos e Negativos em Relação à PNAD**

PONTOS POSITIVOS	PONTOS NEGATIVOS
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Ampla escopo investigativo;</li> <li>-Ampla amostra selecionada;</li> <li>-Representatividade territorial do levantamento;</li> <li>-Desagregação dos níveis geográficos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Plano amostral exclui as meso e micro-regiões estaduais;</li> <li>-Impossibilidade de comparabilidade estrita entre os levantamentos;</li> <li>-Mudanças conceituais sobre as variáveis pesquisadas;</li> <li>-Constantes revisões das projeções populacionais;</li> <li>-Alteração constante da área de cobertura.</li> </ul>

Fonte: Elaborado a partir de Jannuzzi (2001)

Outras pesquisas amostrais realizadas no Brasil foram reproduzidas no Quadro 3.15 a partir de Jannuzzi (2001). A Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), efetuada pelo IBGE, FIPE e DIEESE em uma ou mais regiões metropolitanas ou capitais, não cobre as especificidades do consumo doméstico na maior parcela do território brasileiro (JANNUZZI, 2001; KOGA, 2003).

**Quadro 3.15 - Pesquisas Amostrais Realizadas por Agências Estatísticas Estaduais**

ÓRGÃO	DENOMINAÇÃO/TEMA	PERIODICIDADE/ANOS
IBGE	PNAD – Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios	Anual, desde 1967
	PME – Pesquisa mensal de emprego	Mensal, desde 1980
	ENDEF – Estudo Nacional de Despesas Familiares, Orçamento Familiar e Nutrição	1974/75
	POF – Pesquisa de Orçamentos Familiares	1987/88, 1996/97
	PPV – Pesquisa de Padrão de Vida (NE, SE)	1996
SEADE	PED – Pesquisa de Emprego e Desemprego	Mensal, desde 1985
	PCV – Pesquisa de Condições de Vida	1990, 1994, 1998
FIPE	POF – Referida ao município de São Paulo	1972, 1985, 1993 e 1999
DIEESE	POF – Referida ao município de São Paulo	1970, 1982, 1995
UNICAMP NESUR/NEPO	PRAD – Pesquisa Regional por Amostra Domiciliar	1993

Fonte: Jannuzzi (2001, p. 51).

A consideração do potencial dos registros administrativos como fontes de informação em âmbito local e as críticas à qualidade e disponibilidade dos dados dos censos e pesquisas amostrais têm impulsionado a estruturação de diferentes sistemas de indicadores. Embora Jannuzzi (2001) ressalte a limitação em utilizar os registros administrativos, a partir do crescente uso de tecnologias de informação e de sistemas informatizados, a tendência é que os municípios desenvolvam seus próprios sistemas de informação local, possibilitando uma melhor qualidade das informações relativas aos processos políticos, sociais e econômicos que se desenvolvem no interior de seus territórios. É o caso, por exemplo, das iniciativas pioneiras de determinação de medidas intra-urbanas já citadas. A

qualidade destas informações está diretamente relacionada à possibilidade de estar associada ao menor nível de análise possível e a sua conseqüente agregação em tantos níveis de análise quantos forem desejáveis.

Também podem ser estabelecidos sistemas nacionais de informação a partir de registros administrativos públicos. Uma iniciativa que pode ser tomada como referência aqui é o Sistema de Cadastro Único implementado pelo governo federal. Com o sistema é pretendido obter uma base de dados que reúna todas as informações necessárias a respeito dos municípios, do domicílio e sobre cada um dos membros da família dos beneficiários dos programas sociais do governo federal, por meio de um único cadastramento. A finalidade é avaliar as condições de vida de cada domicílio cadastrado, como também do conjunto da população cadastrada nos diferentes municípios do território nacional. As dimensões relativas à condição de vida que podem ser avaliadas por meio do cadastro único são (a) a vulnerabilidade do domicílio, (b) o acesso ao conhecimento, (c) o acesso ao trabalho, (d) a disponibilidade de recursos, (e) o desenvolvimento infantil e (f) as condições habitacionais (BARROS; CARVALHO, 2002).

Wong (2003) discute a possibilidade de institucionalizar os indicadores como forma de garantir a sua qualidade e utilidade política. Segundo a autora, a institucionalização se refere ao conjunto de rotinas e procedimentos práticos para assegurar a existência contínua do indicador e legitimar os métodos e conceitos que eles mensuram. Contudo, ela adverte sobre a possibilidade de os técnicos que implementam as políticas não terem tempo e persistência para cumprirem diariamente estas rotinas e procedimentos. Nahas (2002, p. 257) ao discutir as perspectivas de sustentação e aperfeiçoamento do IQVU – BH e IVS – BH afirma que “só o uso efetivo – especialmente na distribuição de recursos – impulsiona, justifica e possibilita a consolidação do sistema”.

A discussão acima teve a intenção de enfatizar as limitações e as possibilidades que existem quanto às fontes de dados a serem consideradas na estruturação de um sistema de indicadores. Mas também permitiu depreender as principais características que podem ser atribuídas a esta variável, as quais foram consideradas no âmbito desta pesquisa, como sendo: censos; PNAD; registros administrativos municipais e estaduais; pesquisas amostrais estaduais e municipais realizadas por fundações e institutos de pesquisa; registros administrativos do projeto e do programa que o contempla.

Neste item foram apresentadas as variáveis de operacionalização de um sistema de avaliação baseado em indicadores. Salienta-se, todavia, que a denominação utilizada para estes sistemas é restrita ao âmbito desta pesquisa. Na literatura, eles não são denominados como sistemas de avaliação, mas sim como sistemas de indicadores. A interpretação destes sistemas de indicadores como sistemas de avaliação de políticas públicas foi adotada pela necessidade de diferenciar os procedimentos metodológicos aplicados nos tipos de avaliação de políticas públicas. Deve ser destacado, ainda, que as variáveis de operacionalização dos sistemas de indicadores serão adotadas como as variáveis de operacionalização do sistema de monitoramento de intervenções governamentais no campo habitacional, que será proposto no capítulo 5.

#### 3.3.4 A temática habitação no contexto dos sistemas de produção e disseminação de estatísticas públicas

No Quadro 3.16 são apresentados os temas investigados nos censos realizados em alguns países no ano 2000. Pode ser observado que, em relação ao tema *características dos domicílios*, o Brasil fica em penúltimo lugar entre os quatro países considerados, no que se refere ao número de quesitos investigados.

Quadro 3.16 - Temas investigados nos censos da rodada de 2000

QUESITOS	BRASIL	MÉXICO	EUA	ITÁLIA
Características Pessoais				
Sexo	X	X	X	X
Idade	X	X	X	X
Cor/raça	X	X	X	
Deficiências físicas	X	X	X	
Deficiências mentais	X	X	X	
Idioma	X	X	X	X
Religião/culto	X	X		
Migração				
Tempo residência município	X			
Tempo residência UF	X	X		
Naturalidade	X	X	X	X
Nacionalidade	X	X	X	X
Residência anterior	X	X	X	
Motivo da migração		X		X
Migração rural/urbana	X			
Emigração internacional		X		X
Características Econômicas				
Condição Atividade	X	X	X	
Ocupação	X	X	X	
Ramo da atividade econômica	X	X	X	
Posição ocupação	X	X	X	
Tamanho estabelecimento	X			
Procura de trabalho	X	X	X	
Ocupação secundária	X			
Horas semanais trabalhadas	X	X	X	
Rendimento trabalho	X	X	X	
Rendimento aposentadoria	X	X	X	
Outros rendimentos	X	X	X	
Benefícios do trabalho		X		
Meio de locomoção			X	X
Município de trabalho/estudo	X	X	X	X

QUESITOS	BRASIL	MÉXICO	EUA	ITÁLIA
Família				
Estado Conjugal	X	X		X
Nupcialidade	X			X
Relação de parentesco	X	X		X
Fecundidade	X	X		
Acesso Políticas				
Contribuição Previdência	X			
Serviços Saúde/Planos		X		
Educação				
Habilidade de ler/escrever	X	X		X
Frequência à creche	X	X	X	X
Frequência à escola	X	X	X	X
Nível/série de estudo	X	X	X	X
Motivo Abandono		X		
Nome curso concluído	X	X		X
Características Domicílio				
Tipo de imóvel	X	X	X	
Idade imóvel		X	X	
Tamanho/área				X
Material empregado		X		
Condição de Propriedade	X	X	X	X
Valor aluguel/prestação			X	
Número de Cômodos	X	X	X	X
Quartos-dormitórios	X	X	X	
Abastecimento água	X	X	X	X
Instalação Sanitária	X	X	X	X
Iluminação elétrica	X	X	X	X
Linha telefônica	X	X	X	
Combustível p/ cozinhar		X	X	X
Coleta de lixo	X	X		
Bens duráveis	X	X	X	
Gastos água, luz etc.			X	
Aquecimento			X	X

Fonte: Jannuzzi (2001)

No Quadro 3.17 são descritos os temas investigados nas PNAD(s).

**Quadro 3.17 - Quesitos sobre domicílios levantados na PNAD**

1990	1995	2001
1) Espécie Particular permanente Particular improvisado Coletivo	(1) idem	(1) idem
2) Tipo Casa Apartamento Quarto ou cômodo Rústico	(2) Tipo Casa Apartamento Cômodo (excluído)	(2) idem
3) Parede Alvenaria Madeira aparelhada Madeira aproveitada Taipa não revestida Outro	(3) Material de parede Alvenaria Madeira aparelhada Taipa não revestida Madeira aproveitada Palha Outro material	(3) idem
4) Piso Madeira aparelhada Cimento Cerâmica Terra Madeira aproveitada Outro	(excluído)	idem
5) Cobertura Telha Lage Madeira aparelhada Zinco Madeira aproveitada Outro material	(4) Material de cobertura Telha Lage de concreto Madeira aparelhada Zinco Madeira aproveitada Palha Outro material	(4) idem
6) Abastecimento de água Com canalização interna Rede geral Poço ou nascente Outra forma Sem canalização interna Rede geral Poço ou nascente Outra forma	(11) Água canalizada em pelo menos um cômodo Sim Não	(11) idem
	(12) Água proveniente de rede geral de distribuição Poço ou nascente Outra proveniência	(12) idem
	(13) Água canalizada de rede geral para a propriedade Sim Não	(13) idem
	(14) Água de poço/nascente na propriedade Sim Não	(14) idem
7) Esgotamento sanitário Rede geral Fossa séptica Fossa rudimentar Outro Não tem	(17) Forma de escoadouro do banheiro Rede geral Fossa séptica ligada à rede Fossa séptica sem ligação Fossa rudimentar Vala	(17) idem



1990	1995	2001
	Direto p/ o rio, lago, mar Outra forma	
8) Uso da instalação sanitária Só do domicílio Comum a mais de um Não tem	(15) Existe banheiro ou sanitário Sim Não	(15) idem
	(16) Uso do banheiro ou sanitário Só do domicílio Comum a mais de um	(16) idem
9) Destino do lixo Coletado Queimado Enterrado Colocado em terreno baldio Outro	(18) Lixo Coletado diretamente Coletado indiretamente Queimado ou enterrado Jogado em terreno baldio Jogado em rio, lago, mar Outro destino	(18) idem
10) Iluminação elétrica Tem Não tem	(19) Forma de iluminação Rede, gerador, solar Óleo, querosene, gás Outra forma	(19) idem
11) Cômodos Total Servindo de dormitório	(5) Número de cômodos	(5) idem
	(6) Quantos servem de dormitório	(6) idem
12) Condição de ocupação Próprio (já pago) Próprio (pagando) Alugado Cedido Outra	(7) Condição de ocupação Próprio (já pago) Próprio (pagando) Alugado Cedido por empregador Cedido de outra forma Outra condição	(7) idem
13) Aluguel ou prestação mensal	(8) Valor aluguel mensal	(8) idem
	(9) Valor prestação mensal	(9) idem
	(10) Terreno próprio Sim Não	(10) idem
	(20) Telefone Sim Não	(20a) Telefone fixo Sim Não
		(20) Telefone celular Sim Não
14) Filtro Tem Não tem	(24) Filtro de água Sim Não	(24) idem
15) Fogão Tem Não tem	(21) Fogão de 2 ou + bocas Sim Não	(21) idem
	(22) Fogão de 1 boca Sim Não	(22) idem
	(23) Combustível do fogão Gás de botijão Gás canalizado Lenha Carvão Energia elétrica Outro combustível	(23) idem

1990	1995	2001
16) Geladeira Tem Não tem	(28) Geladeira Sim de 2 portas Sim de 1 porta	(28) idem
17) Rádio Tem Não tem	(25) Rádio Sim Não	(25) idem
18) Televisão Tem Não tem	(26) Televisão em cores Sim Não	(26) idem
	(27) Televisão em preto e branco Sim Não	(27) idem
	(29) Freezer Sim Não	(29) idem
	(30) Máquina de lavar roupa Sim Não	(30) idem
	(31) Microcomputador Sim Não	(31) idem
	(32) Micro acessado à internet Sim Não	(32) idem

Fonte: Massena (2002, p. 10-12).

O uso dos dados disponibilizados pelos censos demográficos é considerado limitado, conforme foi observado por O'dell e Parker (1977, p. 24):

Censos populacionais podem ser usados, efetivamente, nos estágios iniciais de uma análise da situação habitacional, dentro de um distrito. Os dados existentes descrevem os problemas habitacionais e permitem algum entendimento de como eles surgem e são perpetuados. Deficiências nas informações censitárias podem ser remediadas em estágios posteriores em análises feitas por levantamentos especiais em áreas restritas ou através de informações da instituição local tais como registros de fiscalização de construções, aplicações de planejamento, melhorias aplicadas e muitas outras fontes.

Massena (2002) também assinala a necessidade dos dados estatísticos oficiais possibilitarem níveis de análise mais elementares quando analisou as demandas relativas às modificações na PNAD 2003 com relação à temática habitação. A autora afirma que esta necessidade foi acentuada a partir da Constituição de 1988, pelos governos municipais, no que diz respeito à gestão urbana, incluindo planos diretores, orçamentos participativos, municipalização dos serviços e políticas setoriais. Segundo Massena (2002, p. 13): “sem uma adequação das pesquisas às necessidades atuais de informação em nível municipal, como fazer análises eficientes de políticas urbanas?”

Cardoso (2002), ao propor uma metodologia de avaliação partindo de parâmetros mínimos de condições de habitabilidade, reconhece a limitação dos dados censitários para a identificação de alguns tipos de problemas locais, além de ressaltar a dificuldade para estabelecer tais parâmetros. O autor atribui esta dificuldade ao fato de que os censos não possuem variáveis de caráter normativo. Em

vista disto, recorre à metodologia desenvolvida pela Fundação João Pinheiro a respeito das necessidades habitacionais no Brasil. O autor, então, estabelece os padrões básicos de habitabilidade para os diversos municípios brasileiros utilizando, para tanto, os dados censitários.

Como visto, a limitação dos dados censitários para identificar problemas relativos à habitação, em nível local, é uma temática recorrente na literatura. Jannuzzi (2001, p. 62), avaliando esta questão afirma:

Contudo, ainda que com essas limitações e ainda que existam problemas com relação à cobertura populacional ou espacial de algumas dessas fontes ou mesmo dúvidas com relação à confiabilidade das informações coletadas, não há no país muitas alternativas para dispor de informação estatística mais atualizada no período intercensitário em âmbito municipal. Em nível estadual, no entanto, é possível atualizar-se o quadro socioeconômico e demográfico através das edições anuais da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

O autor finaliza suas observações enfatizando a necessidade “das administrações municipais se esforçarem para estruturar seu próprio sistema de informações municipais”.

### 3.3.5 As necessidades de informações que consolidem os dados disponíveis sobre habitação

Os esforços que podem ser observados pela sociedade brasileira em termos de propostas de políticas habitacionais ou de funcionamento do setor estão representados nos documentos oficiais e/ou semi-oficiais já referenciados: o Caderno do Programa Habitar Brasil/BID – Volume 1 – Políticas Municipais de Habitação (PHBB, 2001), o Documento preliminar de Política de Habitação em forma de minuta de projeto de lei (PROJETO DE LEI, 2000) e o Documento intitulado Projeto Moradia (INSTITUTO DA CIDADANIA, 2000). Eles apontam a necessidade de um sistema informatizado para o monitoramento das informações relativas ao contexto habitacional dos diversos municípios brasileiros, bem como a agregação destas em termos de regiões, estados e país.

No documento (2) na sua página 22, textualmente é apresentado: “No trato da questão habitacional sente-se a ausência, em todos os níveis de governo, de sistemas de informações urbanas que consolidem os dados disponíveis, em especial sobre habitação”.

No mesmo documento, é apresentada uma apreciação referente às limitações de oferta de informações, citando o fato de que as informações fornecidas pelo censo demográfico têm grande variedade de dados quantitativos, mas qualitativamente deficientes, não fornecendo uma base adequada à definição de políticas públicas. Quanto a alguns sistemas de informações habitacionais

geo-referenciados existentes, a limitação está em serem sistemas estruturados por iniciativas isoladas que não estão agregadas a sistemas referenciais de busca que facilitem sua identificação imediata.

Por último, no documento, é colocada como limitação a falta de uma definição de indicadores urbanos e habitacionais a serem adotados no país. São mencionados, dois sistemas que já foram elaborados com esta finalidade. São eles: o Sistema Nacional de Indicadores Urbanos (SNIU)<sup>63</sup> e o Sistema CAIXA de Municípios – Sistema de Cadastro Municipal (SICAM)<sup>64</sup>. Na página 44 do documento (2) são apresentadas as características básicas do Sistema de Informações Habitacionais as quais são transcritas a seguir de forma resumida:

- a) Localização espacial e melhoria no tratamento de dados referentes ao uso habitacional;
- b) Constituição e manutenção de um cadastro geral de terrenos e imóveis de propriedade do setor público nos níveis federal, estadual e municipal e de imóveis de propriedade particular que estejam sendo ocupados ou não, que possam ser utilizados em programas habitacionais;
- c) Constituição e manutenção de cadastro da demanda habitacional por município, caracterizando as condições das famílias;
- d) Constituição e manutenção de cadastro geral de alternativas habitacionais visando formar um banco de dados de oferta de soluções de moradia;
- e) Constituição e manutenção de cadastro de famílias já atendidas pelos programas habitacionais visando compartilhamento de dados dos programas desenvolvidos pelos três níveis de governo;
- f) Localização dos equipamentos sociais nas áreas urbanas, de modo a propiciar maior racionalidade no seu aproveitamento e na implementação de novos equipamentos; e
- g) Disponibilização dos dados para toda a sociedade, em especial para as famílias que buscam soluções para a sua carência habitacional.

\*\*\*

De fato, os documentos se referem a uma proposta genérica relativa tanto ao estabelecimento de um sistema de informação como de um sistema de indicadores. Depreende-se que o sistema de informação pretende garantir o registro das informações e o sistema de indicadores pretende garantir a quantificação destes registros de forma a possibilitar uma avaliação das ações que

---

<sup>63</sup> Disponível em <<http://www.sniu.gov.br>>

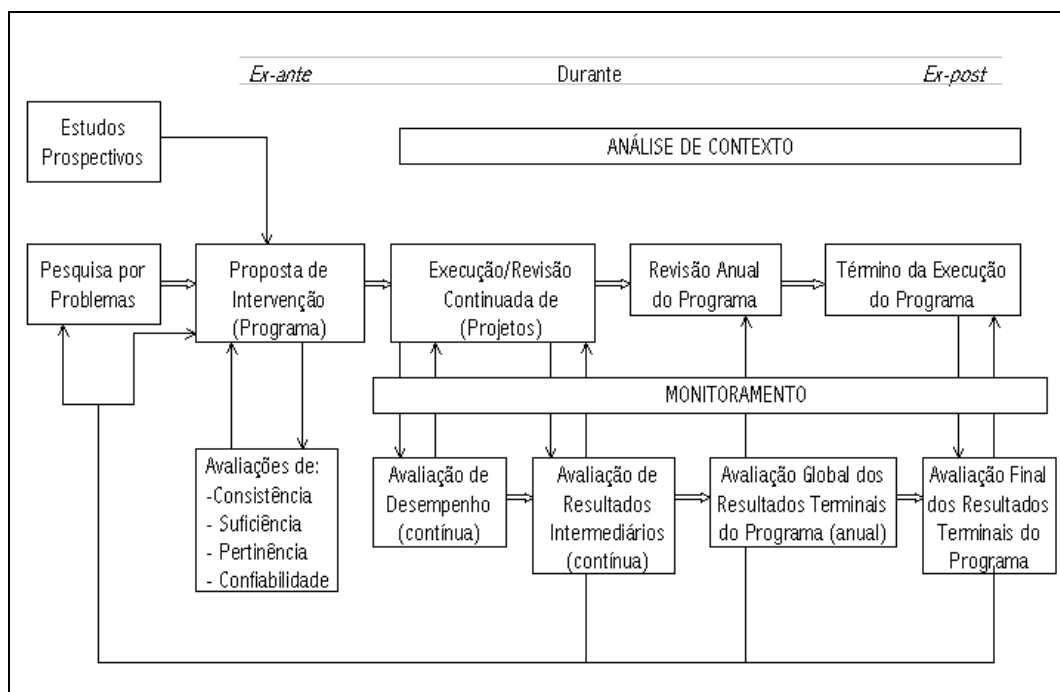
<sup>64</sup> Este sistema está disponibilizado apenas na intranet da Caixa Econômica Federal.

representam. No entanto, também pode ser depreendido que ambos concorrem para a estruturação de um sistema de monitoramento de intervenções.

### **3.4 A proposição de um consentimento para representar os sistema de avaliação**

Como já salientado, existe uma diversidade de tipologias de avaliação de políticas públicas consideradas pelos autores que se dedicam ao tema. Esta diversidade pode ser vista como impeditiva ao estabelecimento de um sistema de monitoramento único para aplicá-las. Neste item, o objetivo é propor um consentimento aos especialistas da área de avaliação com o intuito de demonstrar a relação deste sistema a partir de uma representação genérica de um sistema de avaliação. Garcia (2001) propôs esta representação para a avaliação dos Planos Plurianuais das ações governamentais. Aqui ela foi adaptada visando aplicá-la ao caso da avaliação de intervenções habitacionais, tal como reproduzida na Figura 3.4. A justificativa para a proposição deste consentimento é a consideração de que um sistema de avaliação é um processo de produção de conhecimento. Para exercer esta função, ele deve estar integrado ao processo de implementação das intervenções governamentais (GARCIA, 2001).

Nesta representação são identificados três momentos fundamentais que devem ser considerados no sistema de avaliação, denominados por: ex-ante, durante e ex-post. Além dos momentos a serem considerados, é evidenciado o papel do monitoramento na alimentação deste sistema de avaliação. Conforme Garcia (2001), as suas partes integrantes devem ser especificadas e planejadas para dar conta de cada projeto que integra o sistema de avaliação. Assim, sinaliza a importância de referir os indicadores que serão utilizados, aos contextos nos quais as ações foram desenvolvidas – o projeto - visando garantir suas legitimidades.



Fonte: Adaptado de Garcia (2001, p.66).

**Figura 3.4 - O Sistema de monitoramento no contexto do Sistema de Avaliação**

Esta configuração genérica do sistema de avaliação possibilita posicionar determinados elementos metodológicos em seu contexto. As tipologias avaliativas de políticas públicas se utilizam, via de regra, de três elementos metodológicos principais: o diagnóstico da realidade onde o programa será implementado, o sistema de monitoramento de informações e o modelo causal considerado para a sua formulação. O modelo causal é definido como o conjunto de hipóteses e pressupostos adotados em relação a determinados fenômenos sociais (WEISS apud NEPP, 1999).

Entretanto, dependendo da tipologia da avaliação, este conjunto de elementos metodológicos pode ser ampliado ou reduzido. Os autores do relatório NEPP (1999), ao proporem um modelo para avaliar a implementação de programas sociais no Brasil, consideram os seguintes elementos metodológicos: os objetivos da estratégia de avaliação elaborada, os módulos de análise, as características básicas do modelo visando evidenciar sua diferenciação, as dimensões temporais, as hipóteses operacionais, as variáveis e indicadores e as suas sintetizações, o modelo causal, o modelo de análise e a metodologia amostral para seleção dos programas a serem avaliados. A descrição destes elementos foi realizada de forma exaustiva e pode ser acessada através do documento NEPP (1999).

No âmbito deste trabalho, o sistema de monitoramento está sendo tomado como um dos instrumentos metodológicos das diferentes tipologias avaliativas da área de políticas públicas. Os

módulos temáticos que constituem a sua abrangência temática irão determinar os tipos de avaliação que podem ser realizados a partir dele.

\*\*\*

A necessidade de propor um consentimento para representar um sistema de avaliação de programas se deve à grande diversidade de representações mentais que tal denominação pode suscitar. Se a avaliação for pensada em termos de resultados, por exemplo, pode se considerado desnecessário o monitoramento das condições da população antes da implementação do programa. No entanto, se a avaliação for pensada de forma a envolver atividades relacionadas com todas as fases do programa, os indicadores monitorados nas fases iniciais podem ser referência para análises posteriores. Assim, a consideração de uma representação comum do processo de monitoramento, não como consenso, mas como consentimento, tem a finalidade de demonstrar a possibilidade de planejar o sistema de monitoramento que resulta de um processo de monitoramento bem estruturado.

A área de avaliação de políticas públicas não possui tradição no desenvolvimento de processos de monitoramento no grau de especificidade já alcançado pela ciência da informação. Esta limitação foi apontada por Carvalho (2003), e já apresentada no capítulo 2 desta pesquisa quando se fez referência às limitações dos estudos sobre avaliação de programas habitacionais. Visando contornar esta limitação, buscou-se referência na área da ciência da informação, especificamente, no campo lá denominado por monitoramento ambiental de informações. No próximo item, com base nesta referência, serão apresentadas as especificidades do processo de monitoramento de informações relativas às intervenções governamentais no campo habitacional.

### **3.5 O processo de monitoramento**

No item em que foram introduzidos os sistemas de avaliação baseados em indicadores sociais, foi feita referência à área de monitoração de informação, a qual tem por objeto de estudo a coleta, a armazenagem, o processamento e a divulgação de informações. Este processo, quando estudado do ponto de vista das organizações, passa a ser denominado de monitoramento ambiental. Ele é assim chamado, porque se refere aos ambientes interno e externo, onde se concentram as informações a serem monitoradas pelas organizações.

Moresi (2001a), quando estudou o processo de monitoramento de informações, aplicou o modelo tridimensional de representação da realidade. Neste modelo estão associadas, a cada um dos três eixos que representam o processo de monitoramento, as variáveis organizacionais que possibilitam que o processo de monitoramento exerça seu papel de fornecedor de informação. Ainda são considerados os insumos do processo, no caso os dados, e o valor que ele agrega à realidade. Os três eixos considerados são o eixo da atividade resultante do processo, o eixo da axiomática<sup>65</sup> e o eixo da infra-estrutura.

As relações entre os eixos o autor considera como sendo: o eixo da axiomática orienta o eixo da atividade e influencia a escolha da infra-estrutura e do pessoal apropriado para a execução da monitoração, que, por sua vez, influencia o eixo da atividade. O eixo da axiomática também delimita a abrangência temática do monitoramento.

Por outro lado, no Item 3.3.2 foram apresentadas as considerações de Vasconcelos (2004) sobre o condicionamento da determinação de variáveis qualitativas a uma metodologia própria da pesquisa. Com base nisto, foi convencionado, que para o processo de monitoramento de intervenções governamentais no campo habitacional, como variáveis que representam o eixo da atividade, serão consideradas nesta pesquisa aquelas denominadas de operacionalização do sistema de monitoramento, tendo em vista que as características assumidas por elas resultam das variáveis organizacionais que caracterizam a axiomática e infra-estrutura do processo de monitoramento em determinado contexto. Na Figura 3.5 é mostrado o esquema que representa este processo elaborado com base no modelo genérico exibido originalmente por Moresi (2001a).

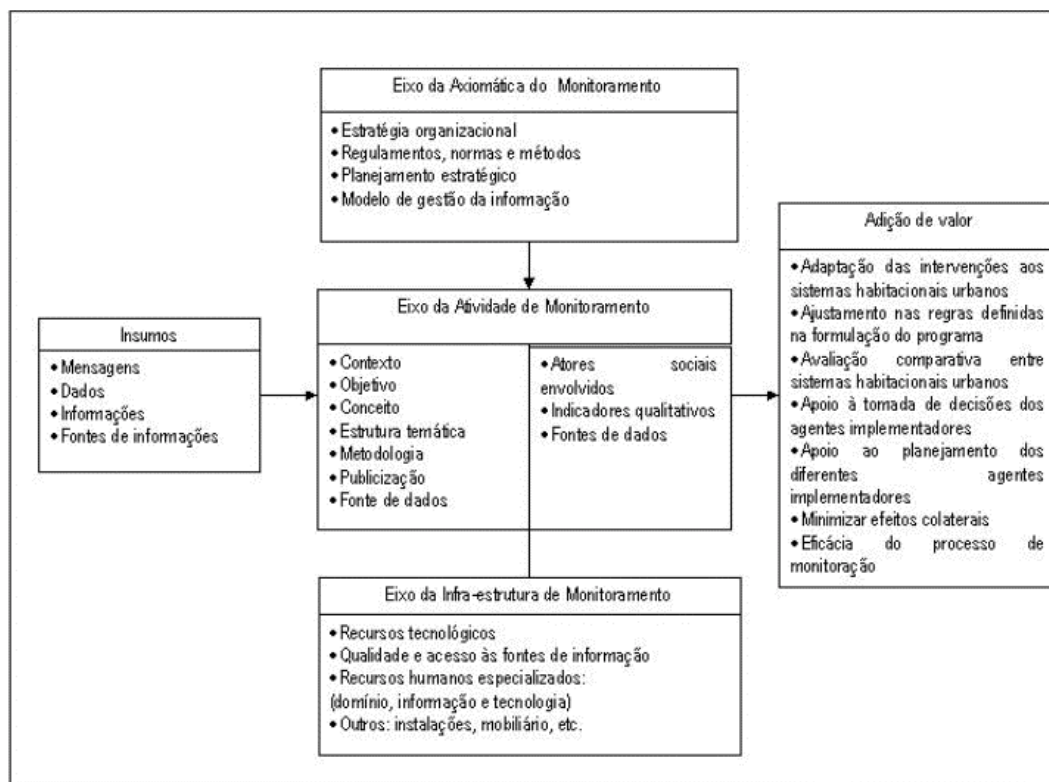
As variáveis organizacionais que definem a infra-estrutura e a axiomática do processo de monitoramento estão sendo consideradas pela ótica de um processo de monitoramento de organizações públicas, tal como foi apresentado ao longo deste capítulo, enquanto que Moresi (2001a), quando as apresentou, o fez pela ótica das organizações privadas. A falta de caracterização destas variáveis no contexto de organizações pública<sup>66</sup> exigiu a realização de um tratamento intelectual para obtê-la.

---

<sup>65</sup> Axiomática significa: premissa imediatamente evidente que se admite como universalmente verdadeira sem exigência de demonstração. Máxima. Sentença. Proposição que se admite como verdadeira porque dela se pode deduzir as proposições de uma teoria ou de um sistema lógico ou matemático (AXIOMÁTICA, 1988).

<sup>66</sup> Vieira, et al (2000) comentam a dificuldade em analisar práticas de administração da qualidade em organizações públicas em função dos poucos elementos objetivos que permitam definições e medidas concretas.





Fonte: Baseado em Moresi (2001a, p. 113)

**Figura 3.5 - O sistema de monitoramento no contexto do processo de monitoração de informações de intervenções governamentais no campo habitacional**

A principal referência utilizada para fazer a correspondência das denominações e dos significados entre as variáveis envolvidas no processo de monitoramento proposto por Moresi (2001a) e o processo de monitoramento de intervenções governamentais no campo habitacional foi o Caderno do Programa Habitar Brasil/BID, no seu volume 1- Orientações para Formulação e Implementação de Políticas Habitacionais Municipais (PHBB, 2001). Deve ser ressaltado que as variáveis organizacionais aqui consideradas foram estabelecidas com base na conceituação apresentada por MORESI (2001), a qual, é voltada para as organizações privadas. Em muitas ocasiões em que foram apresentados resultados parciais da presente pesquisa foi solicitado que ao invés do termo planejamento estratégico, se utilizasse simplesmente planejamento. Entretanto, a literatura que serviu de referência para a elaboração da pesquisa utiliza o termo planejamento estratégico e por este motivo ele será mantido, até mesmo porque, ele também é utilizado nas Secretarias de Habitação e Administrações Municipais onde a pesquisa foi realizada.

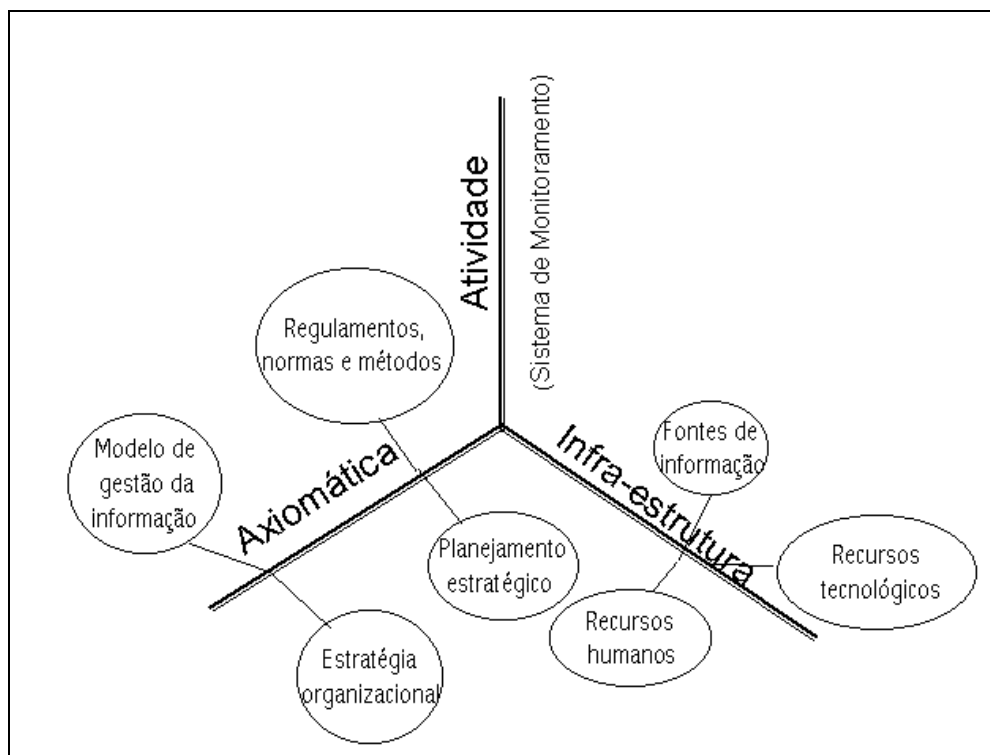
**Quadro 3.18 - Variáveis relativas à axiomática e à infra-estrutura do processo de monitoramento determinadas a partir da estrutura conceitual da presente pesquisa**

VARIÁVEIS QUE REPRESENTAM A AXIOMÁTICA DO MONITORAMENTO	
Estratégia organizacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relações entre o governo e a sociedade</li> <li>• Articulação dos agentes que compõem a cadeia de Provisão</li> <li>• Desempenho da instância governamental como facilitador do processo de provisão habitacional</li> <li>• Grau de racionalidade atribuído à política, aos programas e aos projetos</li> <li>• Política de informação</li> <li>• Previsão de recursos financeiros</li> </ul>
Regulamentos, normas e métodos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investimento em formalização de procedimentos de implementação dos projetos e programas</li> <li>• Formalização de sistemas de avaliação</li> <li>• Grau de automação de procedimentos</li> </ul>
Planejamento Estratégico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Níveis de planejamento estratégico existente e articulação entre eles (municipal e da secretaria)</li> <li>• Desenvolvimento de planejamento anual e plurianual</li> <li>• Previsão das atribuições da equipe técnica de acordo com a demanda por projetos</li> <li>• Planejamento para o desenvolvimento de Recursos Humanos no âmbito da secretaria</li> <li>• Investimento na busca por integração das atividades entre as secretarias</li> <li>• Investimento em projetos de pesquisa e desenvolvimento com instituições de pesquisa e universidades em nível local</li> <li>• Planejamento de ações para desenvolvimento de parcerias, agentes implementadores locais e beneficiários</li> <li>• Previsão de recursos e procedimentos para problemas emergenciais</li> </ul>
Modelo de gestão da informação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Forma de gestão da informação</li> <li>• Aplicação de tecnologias aos sistemas de informação</li> <li>• Planejamento do processamento de informações</li> <li>• Grau de integração dos Sistemas de Informações com outras secretarias</li> </ul>
VARIÁVEIS QUE REPRESENTAM A INFRA-ESTRUTURA DO MONITORAMENTO	
Recursos tecnológicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hardware e seus dispositivos e periféricos disponíveis</li> <li>• Software e seus recursos disponíveis</li> <li>• Sistemas de telecomunicações disponíveis</li> <li>• Sistemas de gestão de dados e informações disponíveis</li> </ul>
Qualidade e acesso às fontes de informação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investimento na aquisição de dados das fontes formais de estatísticas públicas</li> <li>• Levantamentos de indicadores intra-urbanos</li> <li>• Esclarecimento quanto ao conjunto de indicadores mais relevantes</li> <li>• Existência de indicadores institucionalizados no âmbito da secretaria</li> <li>• Existência de registros administrativos formais no âmbito da secretaria</li> <li>• Indicadores derivados de sistemas de automação de escritórios</li> </ul>
Recursos humanos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dimensão da equipe técnica</li> <li>• Qualificação profissional e nível de instrução</li> <li>• Experiência dos técnicos com a implementação de projetos e de programas</li> <li>• Investimento em treinamento e formação continuada</li> <li>• Familiaridade dos técnicos com a racionalização do processo de monitoramento de informação</li> <li>• Interesse em desenvolvimento de uma cultura de racionalização da informação</li> <li>• Domínio dos técnicos quanto à utilização de sistemas de automação de escritórios.</li> </ul>

Fonte: Baseado em Moresi (2001a, p. 113)

No Quadro 3.18 é apresentada uma síntese dos aspectos que foram considerados para caracterizar cada uma destas variáveis organizacionais. Para uma melhor visualização destas variáveis

pode ser observada a figura 3.6. No item 5.3.3 é exibida uma descrição detalhada da caracterização das mesmas.



Fonte: Elaborado pela autora

**Figura 3.6 – Representação tridimensional do processo de monitoramento de informações**

O alinhamento do PHBB (2001) com os princípios do enfoque facilitador das políticas de provisão habitacional possibilitou estabelecer uma conexão entre os elementos teóricos que caracterizam o lócus da pesquisa com aqueles que caracterizam o seu foco, tendo em vista que a análise das variáveis organizacionais pode ser realizada na perspectiva de ambos. Dito de outra forma, ao se analisar as variáveis organizacionais que determinam o processo de monitoramento de intervenções governamentais no campo habitacional, concomitantemente, pode ser analisado o alinhamento da estrutura de provisão habitacional local com o enfoque facilitador, embora o foco da pesquisa seja a processo de monitoramento.

O enfoque facilitador tem como uma de suas orientações principais o desenvolvimento da estrutura institucional que possibilite o funcionamento dos sistemas habitacionais para a população de baixa renda. Visando buscar elementos teóricos mais consistentes à análise das variáveis organizacionais em questão, no próximo item serão destacadas algumas atualizações das principais

postulações teóricas apresentadas em artigos recentes que tratam do processo de institucionalização no âmbito da teoria das organizações.

\*\*\*

Neste item foi apresentado o modelo teórico que permite a conexão entre os conceitos de monitoramento utilizados na área de políticas públicas e os utilizados na área de ciência da informação. Esta associação, além de atender aos propósitos da presente pesquisa, pode representar uma contribuição significativa nas discussões para a estruturação de sistemas de informações objetivando o acompanhamento e a avaliação das políticas públicas.

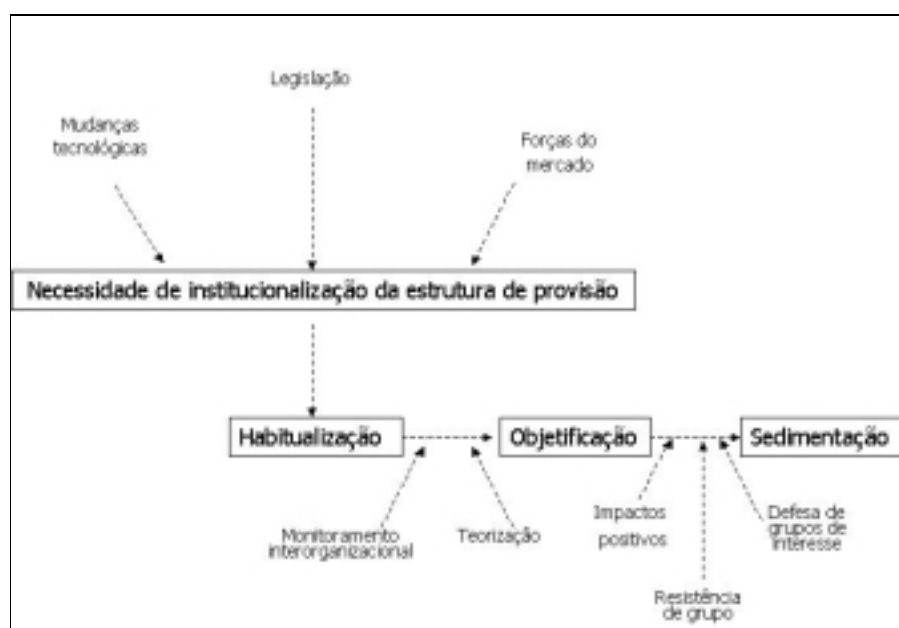
### **3.6 A teoria institucional como referência teórica à análise das estruturas de provisão habitacional**

Em artigos recentes são exibidas atualizações da teoria institucional, o que dispensa a recorrência de seus autores precursores. A idéia não é fazer uma revisão detalhada sobre os aspectos da Teoria Institucional que são enfatizados pelos autores, mas apresentar como os fenômenos organizacionais são interpretados entre os teóricos neo-institucionais visando utilizar estas referências na análise das variáveis organizacionais, em questão neste estudo. Assim, os aspectos considerados são:

- Conceituação e especificação de processos de institucionalização apresentadas por Tolbert e Zurcker (1999);
- Dimensões comparativas dos estágios de institucionalização propostos por Tolbert e Zurcker (1999);
- As alternativas analíticas do processo de institucionalização – regulativa, normativa e cognitiva – exibidas por Scott (apud MACHADO DA SILVA; GONÇALVES, 1999).
- A caracterização do ambiente técnico em termos de dependência e incerteza sistematizadas por Scott (apud MACHADO DA SILVA; GONÇALVES, 1999);
- A institucionalização de estratégias.

### 3.6.1 Conceituação e especificação de processos de institucionalização

Tolbert e Zurcker (1999) alertam para a pouca atenção que têm recebido a conceitualização e a especificação de processos de institucionalização em relação à priorização do tratamento desta como um estado qualitativo em que é considerado que as organizações são ou não institucionalizadas. Na Figura 3.7 é reproduzido o esquema que representa os processos inerentes à institucionalização. No Quadro 3.19 são ressaltadas as definições atribuídas pelas autoras em foco, a cada um destes processos.



Fonte: Tolbert e Zurcker (1999, p. 207)

**Figura 3.7 – Processos inerentes à institucionalização**

Tolbert e Zurcker (1999) mencionam que a total institucionalização de uma estrutura depende, provavelmente, dos efeitos conjuntos de uma baixa resistência de grupos de oposição, da promoção e apoio cultural continuado por grupos de defensores e da correlação positiva com os resultados desejados. A resistência limitada à disseminação da estrutura entre organizações identificadas com a teorização e a promoção continuada e/ou benefícios demonstráveis é necessárias para contrabalançar tendências entrópicas e, assim, assegurar a perpetuação da estrutura no tempo.

Segundo Mello (2002), a busca pela conformidade às normas, ou roteiros de ação, institucionaliza formas difíceis de serem mudadas, uma vez que elas passam a ser tomadas como pressuposto básico e pouco questionável.

### Quadro 3.19 – Descrição dos subprocessos de institucionalização

**Habitualização:** é o desenvolvimento de comportamentos padronizados para a solução de problemas e a sua associação a determinados estímulos. É um processo que caracteriza as estruturas em um estágio de pré-institucionalização, no qual são criadas novas estruturas. Como exemplo, é citado o caso da comparação de organograma de organizações similares a qual revela a existência de órgãos e políticas particulares em cada organização que tendem a ser menos permanentes, com duração equivalente ao tempo de uma gestão.

**Objetificação:** é a direção a ser seguida pela habitualização. Caracterizado como o processo de desenvolvimento de significados gerais socialmente compartilhados, necessários para a transposição de ações a contextos além do seu ponto de origem. É um movimento em direção a uma condição mais permanente e disseminada. Envolve o desenvolvimento de um certo grau de consenso social entre os decisores da organização a respeito do valor da estrutura. Este consenso emerge de dois mecanismos distintos, mas não excludentes: um representado pela observação de diferentes fontes de evidência visando avaliar os riscos de adoção da nova estrutura, tais como noticiários, observações diretas e, em caso de empresas privadas, até mesmo o aumento das cotações acionárias da organização; o outro, representado pela utilização de uma liderança incansável na busca dos objetivos do projeto que pode ser exercida por uma pessoa ou um grupo com interesse material na estrutura. São exemplos destas lideranças defensores de regras de funcionamento do serviço público, membros de categorias emergentes como de administradores de pessoal e consultores. Uma de suas tarefas é a teorização por meio da definição de um problema organizacional genérico e da justificação de um arranjo estrutural formal particular. No primeiro caso, trata-se da comprovação de um padrão consistente de insatisfação ou de fracasso organizacional, no segundo, trata-se do desenvolvimento de teorias que justifiquem as razões da insatisfação ou fracasso e que simultaneamente estejam em acordo com uma estrutura passível de superação das limitações existentes. Estas duas tarefas contribuem para o alcance da legitimidade cognitiva e normativa da estrutura. Se existirem evidências de que tal estrutura tenha sido bem sucedida, os esforços de teorização podem ser mais persuasivos e eficientes. Se a estrutura foi suficientemente objetificada, pode ser considerada como num estágio de semi-institucionalização, embora, nem sempre, as estruturas perdurem indefinidamente ao atingir este estágio. Assim, este estágio da institucionalização decorre, em certa medida, do monitoramento que a organização faz dos competidores e de esforços para aumentar sua competitividade.

**Sedimentação:** este processo se apóia na continuidade histórica da estrutura e representa um estágio de institucionalização total. Suas características incluem a propagação, virtualmente completa de suas estruturas, por todo o grupo de atores teorizados como seus adotantes e a perpetuação por um período considerável de tempo. Tais características são denominadas, respectivamente, por largura e profundidade das estruturas.

Fonte: Baseado em Tolbert e Zurcker (1999)

#### 3.6.2 Estágios de institucionalização e dimensões comparativas

Em seguida à apresentação dos processos de institucionalização, Tolbert e Zurcker (1999) consideram as dimensões comparativas entre os seus estágios, tal como reproduzido no Quadro 3.20.

Para a aplicação destas dimensões comparativas na análise do processo de institucionalização das estruturas de provisão habitacional, deve estar suficientemente entendido que cada forma de provisão exige um determinado arranjo dos agentes que perfazem esta estrutura. Por exemplo, através do mercado formal de construção, o papel do Estado está mais restrito à regulação, enquanto que, em programas de produção de conjuntos habitacionais, sua atuação envolve regulação, promoção, financiamento, projeto, fiscalização e às vezes até execução. Outras modalidades como crédito direto aos beneficiados, pode ser considerado que a atuação do Estado se restringe ao financiamento e fiscalização. Assim, cada forma de provisão e cada programa que a caracteriza podem exigir a institucionalização de aspectos específicos da estrutura de provisão habitacional tais como

organizações, mecanismos ou procedimentos, os quais poderão vir a reforçar a sua institucionalização como um todo. Muito provavelmente, se os programas que constituem as formas de provisão não se repetirem ao longo do tempo ou não apresentarem legitimidade suficiente, isto irá se refletir na fragilidade das estruturas de provisão.

**Quadro 3.20 - Estágios de institucionalização e dimensões comparativas**

DIMENSÃO	ESTÁGIO PRÉ- INSTITUCIONAL	ESTÁGIO SEMI-INSITUCIONAL	ESTÁGIO DE TOTAL INSTITUCIONALIZAÇÃO
Processos	Habitualização	Objetificação	Sedimentação
Características dos adotantes	Homogêneos	Heterogêneos	Heterogêneos
Ímpeto para difusão	Imitação	Imitativo/normativo	Normativa
Atividade de teorização	Nenhuma	Alta	Baixa
Variância na implantação	Alta	Moderada	Baixa
Taxa de fracasso estrutural	Alta	Moderada	Baixa

Fonte: Tolbert e Zucker (1999, p. 211)

### 3.6.3. Alternativas analíticas do processo de institucionalização

Machado da Silva e Gonçalves (1999) mostram algumas contribuições relevantes para o entendimento da teoria institucional, as quais serão sumarizadas como segue. Em primeiro lugar, eles enfatizam o fato de que tal teoria não se restringe à análise organizacional. Ela resulta de idéias desenvolvidas por autores das áreas das ciências políticas, da sociologia e da economia que incorporam “em suas proposições teóricas a idéia de instituições e de padrões de comportamento, de normas e de valores, de crenças e pressupostos, nos quais encontram-se imersos indivíduos, grupos e organizações” (MACHADO DA SILVA; GONÇALVES, 1999, p. 220).

Machado da Silva e Gonçalves (1999) consideram relevante ter em conta os diferentes níveis de análise e os propósitos das construções teóricas reunidas sob o título da Teoria Institucional. Deste modo, a teoria institucional possui diferentes escolas<sup>67</sup> que mostram, além de níveis de análise diferenciados, construções teóricas enfocadas em três aspectos principais, denominados como os pilares em que se baseiam as proposições institucionalistas. São eles: o pilar regulativo, o normativo e o cognitivo. Eles não os consideram exclusivos, mas como alternativas analíticas que facilitam o entendimento da institucionalização.

O esquema que caracteriza as variações de ênfase entre estes três pilares, e suas diferenças analíticas, é reproduzido no Quadro 3.21, visando favorecer a análise de situações empíricas, tal como será o caso na presente pesquisa.

<sup>67</sup> As principais escolas de pensamento que se utilizam de aspectos regulativos são a histórica econômica, o institucionalismo histórico em ciência política e o neo-institucionalismo na economia. A sociologia das instituições tradicionais analisa os aspectos normativos do fenômeno da institucionalização e os aspectos cognitivos são fonte de inspiração para a sociologia neo-institucional, a ecologia populacional, a teoria evolucionista na economia e a etno-metodologia. Scott (apud MACHADO DA SILVA; GONÇALVES, 1999)

**Quadro 3.21 – Variações de ênfase: três pilares institucionais**

	REGULATIVO	NORMATIVO	COGNITIVO
Base da submissão	Utilidade	Obrigação social	Aceitação de pressupostos
Mecanismos	Coercitivo	Normativo	Mimético
Lógica	Instrumental	Adequação	Ortodoxa
Indicadores	Regras, leis e sanções	Certificação e aceitação	Predomínio e isomorfismo
Bases de legitimação	Legalmente sancionado	Moralmente governado	Culturalmente sustentado, conceitualmente correto

Fonte: Scott (apud MACHADO DA SILVA; GONÇALVES, 1999, p. 222)

### 3.6.4 Caracterização do ambiente técnico

Nos artigos recentes onde são discutidas as atualizações referentes às construções teóricas do institucionalismo, é atribuído a Meyer e Rowan (1977) o pioneirismo das novas idéias de pensar a estrutura organizacional, principalmente porque estes autores destacaram o sentido simbólico destas estruturas e propõem a ampliação conceitual da visão de ambiente, incluindo os aspectos técnicos e institucionais “como facetas de uma mesma dimensão”.

No conceito de ambiente, quando são considerados os aspectos técnicos, a conotação é racionalista. Nos aspectos institucionais, a conotação é a abrangência que uma determinada organização alcança em relação à aceitação dos seus valores, teorias e ações. Assim, os arranjos estruturais podem significar tanto uma estrutura organizacional como a estrutura de uma indústria ou de um mercado, como no caso da estrutura de provisão habitacional proposta por Ball (1986).

Esta interpretação alargada da estrutura a ser institucionalizada, através do entendimento do ambiente técnico e institucional, possibilita considerar as noções de dependência e incerteza para caracterizar a estrutura do ambiente. Desta forma, a difusão de determinada estrutura, além de poder ser analisada pelo critério da pré-testagem, como advogam Tolbert e Zucker (1999) quando apresentaram suas reflexões sobre os processos de institucionalização, também pode ser analisada sobre as condições de dependência e de incerteza do ambiente com o qual se depara. Estas condições são determinadas a partir de características específicas que foram sistematizadas por Scott apud Machado da Silva e Gonçalves (1999). Segundo os autores, as características da incerteza são a homogeneidade ou heterogeneidade, a estabilidade e a variabilidade, a ameaça e a segurança, a interconexão e o isolamento e, por fim, a coordenação e a não-coordenação. Já as características da dependência também se dão por contínuos que vão de um extremo a outro que representam situações opostas. São elas: a abundância e a escassez, a concentração e a dispersão e a coordenação e não-coordenação. Na Figura 3.8, os significados opostos destas características são representados em contíguos que vão de um extremo a outro.



**Figura 3.8 - Qualidades do ambiente técnico – Incerteza e dependência**

Características relacionadas à incerteza									
Similaridade dos elementos ambientais	Homogeneidade					Heterogeneidade			
Sujeição às mudanças ambientais	Estabilidade					Variabilidade			
Vulnerabilidade ambiental da organização	Segurança					Ameaça			
Ligação com outras organizações do ambiente	Interconexão					Isolamento			
Organização ou estruturação ambiental	Coordenação					Não-coordenação			
Características relacionadas à dependência									
Disponibilidade de recursos no ambiente	Abundância					Escassez			
Espalhamento de recursos no ambiente	Concentração					Dispersão			
Organização ou estruturação ambiental	Coordenação					Não-coordenação			

Fonte: Baseado em Scott (apud MACHADO DA SILVA; GONÇALVES, 1999, p. 223)

### 3.6.5 A institucionalização de estratégias

Crubellate, Grave e Mendes (2004) discutem as contribuições da teoria institucional para explicar ou “re-explicar” o pensamento estratégico salientando os benefícios destas duas perspectivas analíticas para a análise organizacional. Tais contribuições também são oportunas para o entendimento da institucionalização das estruturas de provisão habitacional associadas aos contextos dos municípios brasileiros. Conforme os autores, a visão tradicional do planejamento estratégico o tem como resultado da racionalidade e intencionalidade dos decisores organizacionais e é entendido a partir de pressupostos de adaptação racional das organizações ao conjunto e objetivos de determinadas condições ambientais. Entretanto, tal interpretação vem sendo contraposta pelo entendimento de que a estratégia é resultante de processos mais ou menos involuntários de cognição, de relacionamento cultural, de negociação política ou mesmo de respostas pouco padronizadas quanto às contingências imediatas de uma realidade complexa e mutável.

Duas vertentes teóricas da teoria institucional sugerem a equivalência de significados entre estratégia e planejamento. A primeira se baseia na consideração de que o parâmetro normal de toda estratégia organizacional é a eficiência. A segunda, entendida como uma visão objetivista da realidade, defende que a velocidade das respostas e a sua precisão (acoplagem) em relação às demandas contextuais são os fatores determinantes do sucesso na formulação estratégica (CRUBELLATE; GRAVE; MENDES, 2004).

O rompimento da perspectiva racionalista da estratégia ocorreu, de acordo com Crubellate, Grave e Mendes (2004), a partir de teorias que se contrapuseram a ela ou a flexibilizaram<sup>68</sup>, originadas em outras áreas de estudo. Com este rompimento, tanto nos estudos advindos da teoria institucional como nos derivados do pensamento estratégico, a estrutura e a estratégia, respectivamente, passam a ser entendidas como resultantes da construção social, inserindo assim uma noção construtivista e uma proposta fenomenológica sobre a relação entre os sistemas organizacionais e o ambiente que os circunda, resultando em ações que não necessariamente preenchem todos os requisitos do modelo racional. Isto ocorre, sobretudo porque estas ações dependem do comportamento cognitivo dos indivíduos e grupos decisores.

A principal contribuição desta análise dos autores para os objetivos da presente pesquisa é a noção de acoplamento frouxo ou frágil entre intenções e planos e as ações dos agentes organizacionais. Os autores apontam, inclusive, que a perspectiva fenomenológica abre caminhos até para a possibilidade de inversão da relação entre plano e ação, isto é: “a estratégia, neste sentido, poderia até ser entendida como esforço de justificação de ações já desencadeadas, ao invés de receita racional para a ação” (CRUBELLATE; GRAVE; MENDES, 2004, p. 42).

Ao analisarem as contribuições da teoria institucional para a abordagem institucional da estratégia em organizações, Crubellate, Grave e Mendes (2004) consideram as seguintes perspectivas teóricas: a perspectiva ambientalista, a perspectiva normativista e a vertente neo-institucional. Nesta última, analisam a abordagem que é predominantemente cognitivista, na qual as estratégias são entendidas como decorrentes de padrões institucionalizados no ambiente organizacional, dando a idéia de que todas as estratégias das organizações se estabelecem a partir de planos formais, e uma outra que se contrapõe a ela, por considerar que as estratégias declaradas podem se constituir, como afirmam os autores em “meros recursos para evitar ou minimizar a avaliação de procedimentos concretos e das ações reais por parte dos agentes externos” (CRUBELLATE; GRAVE; MENDES, 2004, p. 52).

Os autores enfatizam sua expectativa de que, através dos avanços da análise estratégica, seja possível perceber a fragilidade da noção de clareza e coesão sugeridas pelas estratégias formais

---

<sup>68</sup> Na área da teoria das organizações, segundo Mintezberg e Quinn (apud CARRIERI, 2004), pode haver cinco definições de estratégias: plano, estratagemas, modelo/padrão, posição e perspectiva. Assim, a noção de estratégia fica entendida como a integração dessas cinco definições que se complementam uma a outra: estratégia como plano, traça um guia de ação; como estratagema, um guia para realizar competição; como modelo/padrão, focaliza as ações emergentes que afloram pela organização; como posição, incorpora o ambiente externo; e como perspectiva, traz para análise o ambiente interno coletivo. Outros autores como Oliveira, D. (1999) e Barros Neto (1999) também discutem o significado do termo estratégia do ponto de vista das organizações.

e que as organizações passem a ser entendidas como conjunto de estruturas, procedimentos e agentes pouco relacionados entre si, com níveis variados de conexão, em que a coordenação burocrática e o controle central sejam pouco mais de uma ilusão. Os autores advertem para o fato de que a noção de grande estratégia central, como coordenadora de grandes interesses e esforços da totalidade dos agentes organizacionais, poderia ser entendida como mais um mito da sociedade industrial contemporânea, constituindo-se em um rito racionalizado que estrutura e é estruturado visando “difundir satisfação, boa fé e confiança, transmitindo a idéia de que” as coisas caminham como deveriam caminhar” (SELZNICK, 1996 apud CRUBELLATE; GRAVE; MENDES, 2004) .

Ao se contrapor o percurso desenvolvido pelas interpretações advindas da teoria institucional a respeito da relação entre instituição e estratégia - ainda que entre elas não existam consensos - com as discussões acerca do funcionamento dos sistemas habitacionais urbanos, pode-se depreender a insipiência, ou até mesmo, inexistência, nestas segundas, de aspectos que relacionam institucionalização com estratégia. Na análise dos estudos citados ao longo deste capítulo, observa-se que as instituições são enfatizadas, tal como já ressaltado, mais do que configurar estratégias.

\* \* \*

A construção do embasamento teórico-metodológico do presente estudo foi realizada neste capítulo a partir de uma perspectiva interdisciplinar imposta pelo próprio objetivo do estudo quanto à estruturação de um sistema de monitoramento de informações relativas às intervenções governamentais no campo habitacional. A fragmentação disciplinar com que este assunto é apresentado na literatura que o tem como objeto de estudo exigiu, inicialmente, a identificação das disciplinas e seus respectivos campos de estudos, estabelecendo o ponto de intersecção entre elas. Como elemento central, foi considerado o monitoramento de informações e sua contextualização entre a área de avaliação de políticas públicas e ciência da informação. Esta contextualização possibilitou a determinação de sua finalidade, seu significado e sua estruturação como um fenômeno processual.

A diversidade de considerações metodológicas na área de avaliação de políticas públicas e a preocupação quase marginal com o processo de monitoramento exigiram, a princípio, considerar

dois tipos de sistemas de avaliação, que, embora metodologicamente possam ser considerados distintos, têm em comum o uso de indicadores. A obtenção destes indicadores decorre de processos de monitoramento que nem sempre são suficientemente abrangentes e sistemáticos, gerando informações cuja interpretação é restrita àqueles que os desenvolveram e relativas às temáticas específicas que não possibilitam uma avaliação abrangente. A discussão a respeito das diferentes metodologias de avaliação reconhecidas na bibliografia também permite o entendimento de uma proposição de modulação da abrangência temática do sistema de monitoramento.

O entendimento de um sistema de monitoramento como resultante do processo de monitoramento e a atribuição de variáveis que o operacionalizam, aspecto tratado apenas lateralmente na bibliografia, possibilitam estabelecer uma configuração inteligível como condição de atividades avaliativas de diferente natureza.

A relação entre o monitoramento de informação e as suas fontes foi discutida a fim de demonstrar as limitações das fontes formais tradicionalmente utilizadas e o potencial do estabelecimento de fontes vinculadas aos projetos que constituem os programas a partir da estruturação de sistemas de informação baseados em registros administrativos.

A demonstração da vinculação entre o monitoramento de informação e o sistema de avaliação foi realizada a partir da representação de um sistema de avaliação genérico que pode ser adotado para o estabelecimento de um planejamento global do processo de monitoramento dos programas.

Com base na conceituação estabelecida até então, foi definido um instrumento metodológico para representar o processo de monitoramento e contextualizar o sistema de monitoramento, o que foi obtido a partir da adaptação de um modelo genérico apresentado por Moresii (2001a). Neste modelo, é possível relacionar as variáveis organizacionais que definem o sistema de monitoramento. A partir delas são analisadas as características que as variáveis de operacionalização do sistema de monitoramento podem assumir.

Paralelamente, as variáveis organizacionais podem caracterizar os sistemas habitacionais nos quais os processos de monitoramento ocorrem, sendo assim, possível o estabelecimento de uma conexão entre o *locus* da pesquisa e o seu *fócus*.

Tendo em vista a tendência contemporânea da adoção da institucionalização como ferramenta para o desenvolvimento dos sistemas habitacionais urbanos, adotaram-se, como referência

para a análise das variáveis organizacionais, tanto do ponto de vista da sua influência na estruturação de um sistema de monitoramento como do ponto de vista do entendimento do funcionamento dos sistemas habitacionais urbanos, algumas postulações teóricas que possibilitam um melhor entendimento deste fenômeno.

Nos capítulos que se seguem serão apresentados o método utilizado para a realização desta pesquisa, os resultados obtidos nas duas etapas já realizadas e os resultados pretendidos com a realização da terceira etapa prevista.

## **CAPÍTULO 4 – METODOLOGIA DA PESQUISA**

### **4.1 Metodologia da pesquisa**

Ao longo dos capítulos 2 e 3 foram exibidos os conceitos pertinentes à estruturação teórica da pesquisa. Neste capítulo será apresentada a metodologia da pesquisa, entendendo esta a estratégia de abordagem do objeto de pesquisa que inclui o método da pesquisa, as fontes de dados, informações e instrumentos de investigação. Parte da metodologia da pesquisa foi mostrada no primeiro capítulo deste estudo. A estratégia de abordagem do objeto de pesquisa foi sendo delineada num processo iterativo, de raciocínios hipotéticos, que orientaram o planejamento da pesquisa e a análise crítica deste objeto. Assim, ela foi formulada, reformulada e testada durante todo o período de realização da pesquisa.

Vasconcelos (2004) denomina esta estratégia de indução analítica ou análise sequencial. A descrição detalhada exibida no item 4.2 indica o redirecionamento constante da pesquisa, o qual foi determinado tanto pelos resultados obtidos nas etapas precedentes, como pelas condições que se apresentavam à continuidade da pesquisa, o que justifica a classificação adotada para a sua estratégia.

As etapas que caracterizaram a estratégia foram desencadeadas a partir da determinação do problema a ser pesquisado, que inicialmente foi suposto como sendo a falta de informações relativas às intervenções governamentais no campo habitacional e, ao final da primeira etapa da pesquisa, passou a ser definido como a falta de modelos de sistematização de informações relativas às intervenções no campo habitacional dos espaços urbanos brasileiros.

Para contribuir na resolução deste problema, inicialmente foram analisados os sistemas de informação existentes, os quais se constituem, via de regra, em sistemas de indicadores. Posteriormente buscou-se verificar como são constituídos estes sistemas. Estas experiências impeliram para a necessidade de projetar e desenvolver um modelo. A princípio, este modelo seria a proposição da pesquisa. Tão logo se tentou desenvolver o modelo junto a uma instituição federal e uma municipal, foram observadas as dificuldades de implementar o referido modelo. Diante disto, a pesquisa foi redirecionada, tendo como orientação principal agora, não mais a implementação do modelo, mas a sua utilização como referência para responder a duas questões principais, quais sejam:

a) como são monitoradas as intervenções dos governos municipais no campo habitacional; e b) como estes sistemas podem ser adaptados de forma a serem compatibilizáveis a um sistema único de monitoramento destas intervenções. O referido modelo foi elaborado como sendo constituído de determinadas ferramentas, sendo uma delas um sistema de monitoramento que o representa e que passou a ser chamado de Sistema de Monitoramento de Referência e identificado pela sigla SM<sup>R</sup>. Foram determinadas as variáveis de operacionalização deste sistema e as possíveis características que elas poderiam assumir.

Sobre a perspectiva da ciência da informação, o sistema de monitoramento pode ser considerado a atividade resultante do processo de monitoramento de informações. Adotando tal perspectiva, visando entender este sistema como resultante de um processo, foi possível contextualizar as características das variáveis de operacionalização dos sistemas de monitoramento em função das variáveis organizacionais que os determinam. Desta forma, considerando que haviam sido construídos todos os elementos teóricos para verificar as evidências dos argumentos necessários para responder as perguntas que orientaram a pesquisa, foram realizados os estudos de caso.

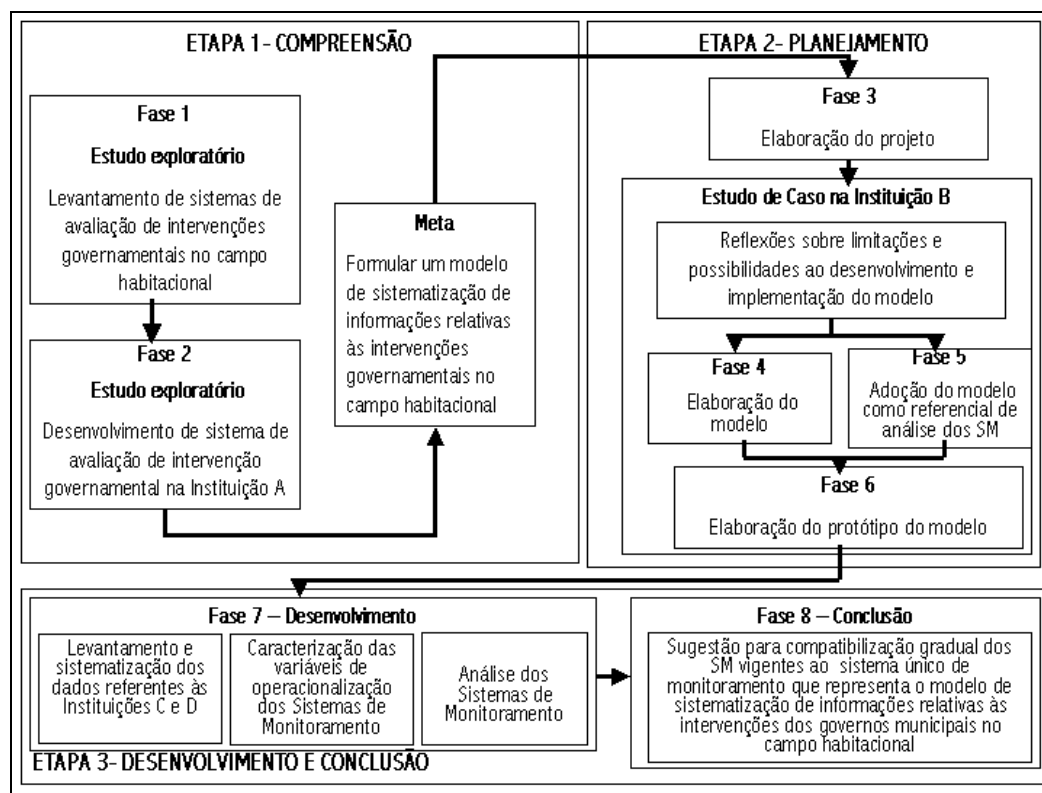
Booth, Colomb e Williams (2000, p. 172) afirmam que os fundamentos metodológicos servem para orientar o raciocínio dos pesquisadores e os denominam como metafundamentos. Os autores apresentam quatro tipos de fundamentos metodológicos, a saber: o de generalização, o de analogia, o de causa e efeito e o de categorização. O fundamento metodológico em que se baseia o argumento relativo à primeira pergunta que orientou a pesquisa é de categorização, isto é, conforme os autores, “quando X é um tipo de Y, X terá as características de um Y”. Para o segundo argumento o fundamento que foi utilizado é o de generalização, o qual, para os mesmos autores, significa que “quando muitos exemplos de X ocorrem sob a condição Y, então X geralmente existirá sob a condição Y”.

Em outras palavras, o argumento defendido na pesquisa para responder a primeira pergunta é que as intervenções podem ser monitoradas a partir de sistemas de monitoramento cujas variáveis de operacionalização apresentam as características previstas no SM<sup>R</sup>. Para responder a segunda pergunta, o argumento é que, como muitas das recomendações propostas já foram adotadas em determinadas situações para o desenvolvimento de sistemas de informação, elas podem ser utilizadas em situações semelhantes quando da elaboração e implementação dos sistemas de monitoramento que sejam compatíveis com um sistema único de monitoramento.

Esta estratégia de pesquisa também foi adotada por ter como orientação epistemológica o paradigma da complexidade, o qual, de acordo com Morin e Friend (apud BOISIER, 1999, p. 322), “pressupõe um novo método de saber, diante do qual não se trata de buscar o conhecimento geral nem a teoria unitária, mas encontrar um método que detecte as ligações e as articulações”.

## 4.2 O método da pesquisa

O método de pesquisa foi conduzido pela estratégia de indução analítica como descrito acima, a qual também possibilitou que a pesquisadora passasse por ciclos de aprendizagem<sup>69</sup>. Em cada um deles foram construídos instrumentos com a finalidade de responder as perguntas que orientaram a última etapa da pesquisa. A Figura 4.1 mostra o esquema geral que representa as etapas que constituem o método da pesquisa. O detalhamento da primeira, segunda e terceira etapas pode ser visto, respectivamente, nas Figuras 4.2, 4.3 e 4.4 que estão apresentadas a seguir. Parte da representação deste método foi baseada em Jung (2004).



Fonte: Elabora pela autora

**Figura 4.1 - Representação do método da pesquisa**

<sup>69</sup> Hirota (2001), também desenvolveu sua pesquisa utilizando ciclos de aprendizagem.

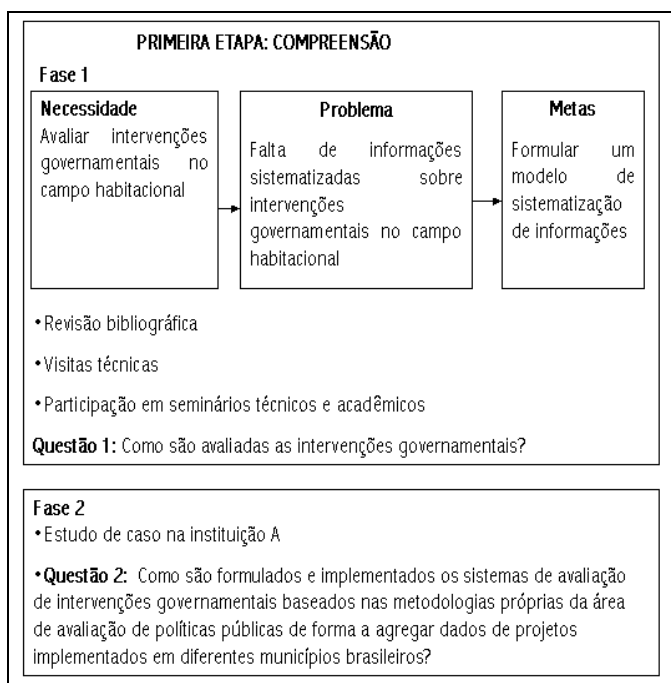


## 4.2.1 As etapas da pesquisa

### 4.2.1.1 A primeira etapa: estudo exploratório

Na Figura 4.2 é apresentado um esquema que resume as atividades realizadas nesta etapa. Ela foi desenvolvida ao longo de duas fases que ocorreram concomitantemente, orientadas pela indagação a respeito de como são avaliadas as intervenções governamentais. Na primeira fase foi realizada a revisão da literatura, buscando identificar os tipos de sistemas de avaliação de intervenções governamentais existentes. Os sistemas identificados foram categorizados em dois grandes grupos, conforme já apresentado no capítulo 3.

As atividades de coleta de dados<sup>70</sup> foram realizadas na primeira fase, mediante pesquisa bibliográfica, visitas técnicas em órgãos governamentais responsáveis pela provisão habitacional e participação em seminários técnicos e acadêmicos. As técnicas utilizadas para coletar os dados foram análise de documentos técnicos e científicos, observação direta, entrevistas e análise de sistemas de indicadores.



Fonte: Elaborada pela autora

**Figura 4.2 - Representação da primeira etapa da pesquisa**

Aqui não serão destacadas as descrições das técnicas de pesquisa adotadas, por se considerar que as mesmas já foram suficientemente detalhadas na literatura por autores como Oliveira,

<sup>70</sup> Hirota (2001) utiliza o termo *objetos empíricos* para se referir às situações nas quais era realizada a coleta de evidências.

M (1999); Pozzebon e Freitas (1998); Yin (2001); Vasconcelos (2004). No entanto, salienta-se que tanto no estudo de caso exploratório realizado na Instituição A, como no estudo de caso realizado na instituição B,C e D foram utilizados os protótipos de baixa fidelidade como técnica de pesquisa.

Na segunda fase, a proposta inicial era formular um sistema de monitoramento, visando à avaliação de intervenções, cuja orientação metodológica era baseada na construção de indicadores, a exemplo dos sistemas de avaliação identificados na revisão da literatura, até então realizada. Tal revisão indicou que a aplicação destes sistemas é limitada quanto às fontes dos dados e da abrangência de suas temáticas, as quais, quando tomadas em conjunto, não cobrem os aspectos de uma intervenção governamental tradicionalmente considerados nos estudos próprios da avaliação de políticas públicas, quais sejam, o processo de implementação e os resultados destas intervenções. Por outro lado, nestes estudos o conjunto de indicadores utilizado para avaliar estas intervenções é elaborado pelos próprios avaliadores. Sendo assim, os próprios implementadores, no caso as Secretarias Municipais de Habitação, poderiam elaborar seu conjunto de indicadores e indexá-los às diversas subdimensões que compõem uma determinada estrutura temática, estabelecendo-se assim a possibilidade de se obter um sistema único de monitoramento de intervenções dos governos municipais no campo habitacional dos espaços urbanos brasileiros.

Com base nesta constatação, buscou-se uma estrutura temática para os sistemas de monitoramento de intervenções definida a partir da consideração de sistemas de avaliação, próprios da área de avaliação de políticas públicas. O objetivo, nesta etapa, foi obter familiarização por parte da pesquisadora com a formulação e implementação destes sistemas. Em vista disto, foram feitos contatos com o intuito de identificar instituições que os estivessem desenvolvendo.

Embora o sistema de avaliação, que seria formulado na instituição A, fosse dirigido às intervenções desenvolvidas no âmbito de um Programa Habitacional, ele visava avaliar apenas o Trabalho Técnico Social (TTS) que o integrava. A temática de seu sistema de monitoramento não contemplaria todos os aspectos envolvidos em intervenções governamentais no campo habitacional. Apesar disto, foi julgado adequado acompanhar a formulação do sistema de avaliação do TTS, tendo em vista que o objetivo do sistema de avaliação que seria desenvolvido tinha como propósito agregar dados relativos à implementação do TTS no âmbito do referido programa habitacional, em todos os municípios brasileiros que tivessem a ele aderido.

No Anexo 2 é apresentado o protocolo desta segunda fase da pesquisa. Os resultados nela obtidos estão salientados no próximo capítulo.

#### 4.2.1.2 A segunda etapa: projeto, elaboração e prototipagem do modelo

Na Figura 4.3 pode ser visto o esquema que representa as fases desenvolvidas ao longo da segunda etapa da pesquisa. Elas compreendem, respectivamente, as fases 3, 4, 5 e 6.

A experiência vivenciada na instituição A indicou o contexto teórico-metodológico da área de avaliação de políticas públicas como uma outra alternativa para o desenvolvimento dos sistemas de avaliação, além daquela identificada quando da análise dos sistemas de avaliação baseados em indicadores sociais, cujo contexto teórico-metodológico é a área de estatísticas públicas a qual não tem como objeto de estudo a intervenção, mas sim, os dados da realidade onde ela é implementada. Além disto, foi possível vivenciar a experiência de organizar uma base de dados que pudesse agregar informações referentes aos diferentes espaços urbanos brasileiros que aderiram ao Programa Habitacional no qual o TTS seria implementado. Tal experiência possibilitou verificar como poderia ser estabelecido um sistema único de monitoramento de informações relativas às intervenções dos governos municipais no campo habitacional.

Como discutido no capítulo 2, os modelos de avaliação de políticas públicas, considerados mais adequados na atualidade vêm adotando três dimensões avaliativas: as características do programa, as condições de implementação e as regras que os definem (NEPP, 1999; BARROS SILVA, COSTA, 2002). Entre os especialistas em políticas públicas, alguns consideram estas dimensões como variáveis, respectivamente, dependentes, independentes e intervenientes (NEPP, 1999; PEREZ, 1998). Outros questionam a determinação de relações entre estas dimensões (FREY, 2000).

Diante da diversidade de opiniões entre os especialistas da área de avaliação de políticas públicas sobre a relação entre as dimensões avaliativas das intervenções, foi adotada, como referência para o estabelecimento da temática do modelo de sistematização de informações, a mesma idéia de representação tridimensional da realidade apresentada originalmente por Gattaz Sobrinho (2000) e já comentada aqui. As três dimensões consideradas neste modelo coincidem conceitualmente com as três dimensões consideradas nos estudos de avaliação de políticas públicas quando se observa a semelhança de significados entre: condições de implementação e infra-estrutura; regras que definem o programa e axiomática e característica do programa e atividade resultante do processo. Esta temática, assim determinada para o sistema de monitoramento, coincide com a visão abrangente incorporada às metodologias contemporâneas de avaliação de políticas públicas, justificando, desta forma, tomá-la como referência para a elaboração do modelo de sistematização de informação que será proposto.

Outro aspecto a ser esclarecido diz respeito à escolha do objeto de pesquisa como sendo o monitoramento e não a avaliação, cujo embasamento se deve tanto à consideração do monitoramento como um processo que condiciona a avaliação, o que foi discutido no capítulo anterior, como no próprio problema da pesquisa expresso como sendo a falta de metodologias para sistematizar informações, mais do que a falta de informações. A escolha do objeto de pesquisa como sendo o monitoramento visa trazer para o contexto da provisão habitacional os conceitos a ele relacionado não só sob a ótica das metodologias de avaliação próprias da avaliação de políticas públicas, mas também os que estão a ele relacionados através dos sistemas de avaliação baseados em indicadores sociais e por meio da área de ciência da informação, mais especificamente no que tange ao monitoramento ambiental de informações. Estas aproximações teórico-conceituais e metodológicas determinaram a necessidade de padronizar dois instrumentos científicos, a saber: o processo de monitoramento e o sistema de monitoramento.

SEGUNDA ETAPA – PLANEJAMENTO
<p><b>Fase 3 - Projeto</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificação dos aspectos teóricos e metodológicos envolvidos na estruturação de sistemas de avaliação;</li> <li>• Identificação de modelos de referência</li> </ul> <p><b>Questão 3:</b> Quais as variáveis que definem um sistema de monitoramento no contexto dos sistemas de avaliação de intervenções governamentais?</p>
<p><b>Fase 4 – Modelo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboração do modelo de sistemas de monitoramento de intervenções governamentais no campo habitacional e determinação das características que assumem as variáveis que o definem.</li> </ul> <p><b>Questão 4:</b> Qual a circunstancialidade das características das variáveis que definem um sistema de monitoramento no contexto dos sistemas de avaliação de intervenções governamentais ?</p>
<p><b>Fase 5 - Processo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Descrição do comportamento das variáveis de operacionalização do sistema de monitoramento em função do comportamento das variáveis organizacionais que definem o processo de monitoramento de intervenções governamentais no campo habitacional, no contexto de uma Secretaria Municipal de Habitação;</li> <li>• Teste do instrumento de pesquisa aplicado para registrar as características assumidas pelas variáveis organizacionais que determinam o processo de monitoramento na secretaria municipal de habitação; e</li> <li>• Testar a adequação dos instrumentos que constituem o modelo para representar a sistematização de informações relativas às intervenções em diferentes contextos.</li> </ul> <p><b>• Questão 5:</b> Como podem ser observadas as variáveis de operacionalização do sistema de monitoramento vigente em uma Secretaria Municipal de Habitação através da caracterização das variáveis organizacionais que definem a axiomática e a infra-estrutura do processo de monitoramento desta Secretaria?</p>
<p><b>Fase 6 - Protótipo</b></p>

Fonte: Elabora pela autora

**Figura 4.3 - Representação da segunda etapa da pesquisa**

Moresi (2001a) utilizou o modelo de representação tridimensional da realidade para representar o processo de monitoramento de informações de uma forma genérica. Nesta representação, é possível considerar como atividade resultante dos processos de monitoramento o sistema de monitoramento, o qual pode ser representado sob a ótica dos sistemas de avaliação baseados em indicadores. Para representá-lo sob esta ótica, foi realizada uma revisão da literatura na terceira fase da pesquisa de forma a identificar os elementos teórico-metodológicos envolvidos na estruturação de um sistema de monitoramento. A literatura aponta as variáveis de operacionalização como os elementos que identificam um sistema de monitoramento baseado em indicadores sociais. A partir desta constatação, foi considerada que, a um sistema de monitoramento, também pode ser atribuída tal identificação, constituindo assim o segundo instrumento científico a ser utilizado nesta pesquisa. A determinação das referidas variáveis e de suas características foi considerado o projeto do modelo de sistematização que seria elaborado para analisar as características dos sistemas de monitoramento das Secretarias Municipais de Habitação, tal como indicado na Figura 4.3.

Na quarta fase foi elaborado o modelo de sistematização de informações, representado por meio de um conjunto de ferramentas, entre elas, a que caracteriza o sistema de monitoramento que representa o modelo. As demais ferramentas são: as categorias que definem sua estrutura temática e os indicadores a elas indexados, o fluxograma do monitoramento dos indicadores em cada projeto, o fluxograma do monitoramento dos programas constituídos por estes projetos e o modelo geral da ficha metodológica dos indicadores.

Na quinta fase, o objetivo inicial era desenvolver um sistema de monitoramento em uma Secretaria Municipal de Habitação com as características previstas no modelo proposto. Em função das características organizacionais desta Secretaria, as quais estão detalhadas no Anexo 5, foi observado que as limitações a serem contornadas para desenvolver a sistemática e implementá-la ultrapassavam as que poderiam ser suportadas pelas condições disponibilizadas para a realização da pesquisa, pois compreendiam até mesmo a falta de programas a serem monitorados, uma vez que a instituição estava, na época, apenas implementando projetos do Programa HBB. Em função disto, a pesquisa foi redirecionada, de forma que o objetivo passou a se caracterizar os sistemas de monitoramento vigentes nas SMH tendo como referência o modelo de sistematização proposto. Este objetivo foi alcançado por meio de um estudo de caso realizado em uma SMH que passará a ser designada por Instituição B.

Embora tenha sido considerada factível a proposta metodológica, foi constatada a necessidade de elaborar uma representação da sistemática proposta para uma melhor visualização do

sistema de monitoramento que estava sendo tomado como referência para analisar os sistemas de monitoramento vigentes nas Secretarias Municipais de Habitação onde os estudos seriam realizados. Com o objetivo de suprir tal necessidade, foi elaborado o protótipo do modelo de sistematização de informações. Para um melhor direcionamento das entrevistas, em que se buscava caracterizar as variáveis organizacionais que representam o processo de monitoramento, foi elaborado também um instrumento de pesquisa que está apresentado no Anexo 2, juntamente com o protocolo previsto para esta etapa da pesquisa.

Os instrumentos elaborados nesta etapa de planejamento da pesquisa, constituída pelas fases 3, 4, 5 e 6, estão descritos no próximo capítulo.

#### 4.2.1.3 A terceira etapa: a caracterização e análise dos sistemas de monitoramento vigentes nas Secretarias Municipais de Habitação

A terceira etapa compreende a sétima e a oitava fase da pesquisa. Na sétima fase foram realizados os estudos de caso em outras duas Secretarias Municipais de Habitação (Instituições C e D). Os dados levantados encontram-se no Anexo 5, juntamente com os dados levantados na Secretaria onde foi realizado o primeiro estudo de caso (Instituição B). Os resultados obtidos e suas análises estão apresentados no capítulo 6. Nesta fase foi respondida a questão da pesquisa relacionada à indagação sobre como são monitoradas as intervenções realizadas pelas Secretarias Municipais de Habitação, possibilitando também subsídios para responder a indagação sobre como estes sistemas de monitoramento podem ser ajustados de forma a integrarem um sistema único de monitoramento de intervenções governamentais no campo habitacional dos espaços urbanos brasileiros.

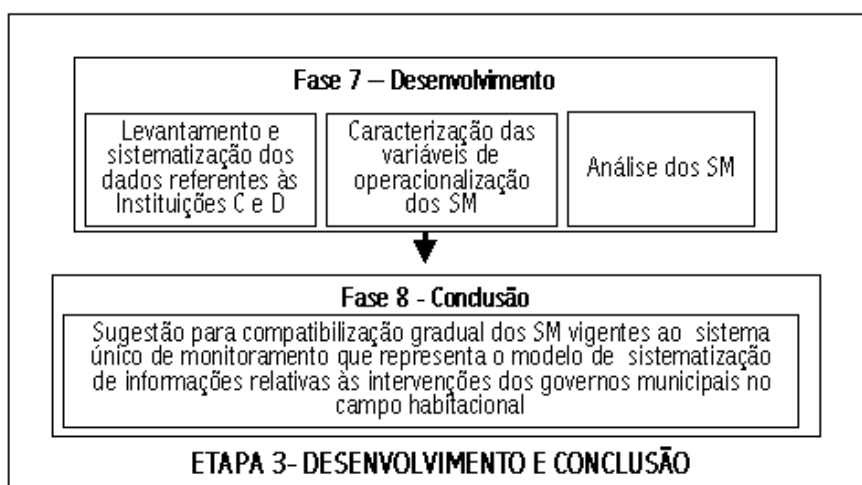


Figura 4.4 - Representação da terceira etapa da pesquisa

Na Figura 4.4 pode ser visto o esquema que representa esta etapa da pesquisa. O seu protocolo está exibido no Anexo 2.

#### 4.2.2 Razões para utilizar os estudos de caso

As razões, que justificam a realização do estudo de caso na terceira etapa da pesquisa, foram estabelecidas a partir de Pozzebon e Freitas (1998); Oliveira, M (1999); Yin (2001) e Vasconcelos (2004). Elas são expostas como segue:

- As perguntas da pesquisa, na terceira etapa, quando foram realizados os estudos de caso, são do tipo como, conforme apresentado na Figura 4.4;
- Os sistemas de monitoramento foram analisados nos contextos dos processos de monitoramento existentes nas instituições, portanto, em seus ambientes naturais;
- Não existem estudos que descrevem o processo de monitoramento de intervenções governamentais a partir da representação tridimensional, onde são analisadas as variáveis de operacionalização do sistema de monitoramento e as variáveis organizacionais que definem a axiomática e a infra-estrutura do referido processo;
- Não existe controle sobre os sistemas de monitoramento vigentes nas Secretarias Municipais de Habitações porque eles foram apenas comparados com o sistema de monitoramento que representa o modelo de sistematização de informações tomado como referência comparativa;
- O processo de monitoramento de informações é um fenômeno contemporâneo que ocorre no contexto das SMH.

#### 4.2.3 Definição da unidade de análise

Um dos objetivos é identificar o comportamento das variáveis de operacionalização do sistema de monitoramento no contexto do processo de monitoramento de informações das Secretarias Municipais de Habitação onde os estudos serão realizados. O outro objetivo é identificar as limitações e possibilidades que existem para que estes sistemas possam integrar um sistema único de monitoramento de intervenções governamentais no campo habitacional dos espaços urbanos brasileiros, o qual representa o modelo de sistematização de informações relativas às intervenções que foi elaborado na segunda etapa da pesquisa e tomado como referência comparativa na terceira etapa.

Em virtude de que o objeto em análise é sempre o sistema de monitoramento que representa o modelo de referência, ele será a unidade de análise. Esta escolha foi fortemente influenciada por determinação semelhante realizada por Pozzebon e Freitas (1998) quando apresentaram as justificativas que os levaram a escolher o modelo de Sistemas de Informação Empresariais que estavam desenvolvendo como unidade de análise.

#### 4.2.4 Tipo de pesquisa

No capítulo 1 foram apontadas as categorias de diferentes critérios de classificação de pesquisas propostas por Vasconcelos (2004), nas quais a presente pesquisa se enquadra. Aqui a pesquisa é classificada quanto ao número de momentos em que os dados foram coletados como uma pesquisa de corte transversal, porque a coleta de dados foi realizada uma única vez em cada Secretaria Municipal de Habitação (OLIVEIRA, M, 1999; VIEIRA; et al, 2000; POZZEBON; FREITAS, 1998; YIN, 2001;).

#### 4.2.5 Definição do número de casos

Especificamente nesta pesquisa, a utilização de estudos de casos múltiplos se justifica, por possibilitar a descrição de um fenômeno, no caso, o sistema de monitoramento de intervenções governamentais no campo habitacional, para a construção ou teste de uma teoria, no caso, o modelo de sistematização proposto.

Segundo Pozzebon e Freitas (1998) uma pesquisa com estudos de casos múltiplos pode ser considerada equivalente a uma replicação realizada com experimentos controlados, aumentando assim, o poder de generalização dos seus resultados. Deve ser enfatizado aqui, tal como assinalado por Vasconcelos (2004, p. 194), que, no caso de pesquisas qualitativas como esta, na replicação, “o que se generalizam não são os resultados concretos do estudo, mas uma ou mais inferências analíticas”. As inferências analíticas, no caso do modelo, podem ser consideradas as características previstas para as variáveis de operacionalização dos sistemas de monitoramento e as demais ferramentas que constituem o modelo.

Em decorrência das considerações dos autores citados e das características da pesquisa, foram realizados três estudos de caso em Secretarias Municipais de Habitação, com a expectativa de que os seus sistemas de monitoramento vigentes pudessem ser caracterizados a partir do modelo tomado como referência e que pudessem ser identificadas formas de adequá-las integralmente ao



modelo de maneira a compatibilizá-los a um sistema único de monitoramento de intervenções governamentais no campo habitacional.

#### 4.2.6 Seleção dos locais

Inicialmente foram escolhidos os seguintes critérios para a seleção dos três locais onde foram realizados os estudos foram estabelecidos: a) número de habitantes no município maior que 300.000 e menor que 500.000; b) possuir projetos habitacionais em andamento; c) ter interesse em discutir o processo de monitoramento de intervenções no campo habitacional e d) facilidade de acesso por parte da pesquisadora. Por fim, o critério que prevaleceu foi a facilidade de acesso por parte da pesquisadora.

#### 4.2.7 Coleta de dados

Os autores pesquisados para orientar o delineamento da metodologia da pesquisa são unânimes em apontar a técnica da triangulação como a mais adequada para demonstrar a validade de pesquisas baseadas em estudos de caso, porque esta técnica permite verificar a convergência de informações oriundas de diferentes fontes (POZZEBON; FREITAS, 1998; OLIVEIRA, M, 1999; YIN, 2001; MELLO, 2002; VASCONCELOS, 2004). Estas informações podem refletir percepções dos entrevistados, comportamentos e ações observadas, e ainda, elementos produzidos no contexto em que o estudo é realizado, tais como documentos, especificações e projetos (POZZEBON; FREITAS, 1998). Com base nestas orientações, foram realizados os estudos de caso, cujas principais características estão listadas a seguir.

Os dados coletados foram sistematizados, conforme está apresentado no Anexo 5 deste estudo. Os dados primários foram obtidos por entrevistas não-estruturadas e semi-estruturadas. Os dados secundários foram obtidos a partir de jornais, relatórios, publicações periódicas, livros e base de dados de órgãos especializados. Para manter o anonimato das instituições, os documentos e entrevistas foram codificados pela letra que foi utilizada para denominá-las. Foi criado um banco de dados formado por documentos e entrevistas.

Na Instituição B, os entrevistados foram os seus técnicos, incluindo o gerente. Na Instituição C, o principal informante foi o gerente da Coordenadoria de Projetos Habitacionais e, na Instituição D o principal entrevistado foi o Secretário Municipal de Habitação. As entrevistas foram orientadas pelo instrumento de pesquisa desenvolvido na fase 5 da pesquisa. Nestas últimas duas

instituições, as entrevistas com os demais técnicos não foram estruturadas. O primeiro estudo de caso teve uma duração maior que os outros em função, principalmente, dos três objetivos a serem alcançados e da facilidade de acesso que a pesquisadora dispunha. Em razão disto, a interação da pesquisadora com os técnicos também foi mais intensa. Nas outras duas instituições, o período de realização das entrevistas e levantamento de fontes de informação foi de duas semanas.

#### 4.2.8 Protocolo e banco de dados

Visando cumprir o critério de confiabilidade da pesquisa, foram elaborados um protocolo de pesquisa<sup>71</sup> e um banco de dados para cada uma das suas etapas<sup>72</sup>, tal como já foi mencionado ao longo deste capítulo. No Anexo 2 é apresentado o protocolo da pesquisa onde estão especificados, para cada uma das três etapas, os seguintes aspectos: objetivos, questões de pesquisa, pressupostos, método e dados, o conteúdo básico das partes do relatório final da fase da pesquisa (Anexo 5), as leituras consideradas apropriadas e as principais fontes de dados.

#### 4.2.9 A compilação e a análise dos dados

Após a realização dos estudos de caso, os dados levantados foram sistematizados de forma a descrever as variáveis organizacionais que representam o processo de monitoramento das instituições pesquisadas. Esta sistematização está destacada no Anexo 5 da pesquisa.

A partir desta sistematização, foi realizado um levantamento das características das variáveis de operacionalização dos sistemas de monitoramento. O resultado deste levantamento e as análises dele decorrente estão exibidos no capítulo 6. As considerações finais a respeito da pesquisa estão descritas no capítulo 7.

#### 4.2.10 Rigor científico pretendido

Deve ser ressaltado, aqui, que a lógica que define as possibilidades de generalização dos resultados em pesquisas realizadas por meio de estudos de caso é conhecida como lógica da replicação (YIN, 2001; POZZEBON; FREITAS, 1998). Entretanto, Vasconcelos (2004) apresenta, além da lógica da amostragem e da replicação, a lógica da comparação contextualizada. O autor aponta que

---

<sup>71</sup> A elaboração do protocolo foi realizada a partir de quatro orientações principais, a saber: Pozzebon e Freitas (1998); Oliveira, M (1999); IPEA (2000) e Yin (2001).

<sup>72</sup> O banco de dados da pesquisa está disponível em meio magnético, acessível em um prazo máximo de cinco dias, após o recebimento de solicitação, a qual deve ser enviada ao seguinte endereço eletrônico [souesil@unb.br](mailto:souesil@unb.br).

esta lógica também utiliza a generalização de inferências analíticas, porém, difere da lógica da replicação porque se sustenta nos princípios do paradigma da complexidade e em abordagens teóricas sociais críticas, interpretativas, dialéticas que enfatizam a disputa entre diferentes paradigmas, teorias e campos epistemológicos. Assim:

A generalização do conhecimento é feita não só através da comparação entre os resultados, metodologias, teorias, epistemologias e paradigmas utilizados em cada estudo, mas também e necessariamente por meio de comparação crítica entre as implicações e os interesses sociais envolvidos nas pesquisas, nas abordagens teóricas utilizadas e nas características sociais e subjetivas dos pesquisadores, indivíduos e grupos sociais incluídos no estudo. (VASCONCELOS, 2004, p. 195).

Os autores já citados aqui, tomados como referência para o desenvolvimento da metodologia da pesquisa, dão uma série de recomendações e cuidados que devem ser seguidos para garantir o rigor científico de pesquisas realizadas mediante estudos de caso. Estas recomendações e cuidados salientam principalmente a realização de observações e deduções controladas e a condução de replicabilidades e generalizações. A seguir serão abordados as considerações e os cuidados referentes a estes aspectos adotados nesta pesquisa.

Quanto às observações controladas, no item 4.2.2 já foi exposto que a pesquisa foi realizada no ambiente natural onde ocorre o fenômeno em análise, assim foi utilizado o que é chamado de controle natural. O desafio à pesquisadora é em relação ao tipo de dado a coletar, quando, como e quem entrevistar (POZZEBON; FREITAS, 1998).

No que se refere às deduções controladas, foram consideradas as inferências analíticas e as implicações e interesses sociais envolvidos na estruturação de sistemas de monitoramento, nas abordagens teóricas utilizadas para determinar sua temática e nas características sociais e subjetivas dos agentes sociais envolvidos, como já apontado aqui, com base em Vasconcelos (2004) quando se referiu à lógica da comparação contextualizada.

A generalização da resposta à indagação a respeito de como as SMH realizam o monitoramento de suas intervenções foi alcançada a partir da possibilidade de indicar as características das variáveis de operacionalização dos seus sistemas de monitoramento no sistema de monitoramento de referência. A resposta à indagação acerca de como os sistemas de monitoramento das SMH podem ser ajustados visando compartilhar seus dados a um sistema único de monitoramento foi generalizada a partir da indicação das sugestões de aprimoramento destes sistemas. Estas foram estabelecidas com base em soluções adotadas pelas instituições pesquisadas quando enfrentaram situações semelhantes ao desenvolverem seus sistemas de monitoramento vigentes e em situações semelhantes apontadas

na bibliografia que trata do desenvolvimento de sistemas de indicadores, conforme relatado nos capítulos 2 e 3 da pesquisa.

## **CAPÍTULO 5**

### **RESULTADOS DAS DUAS PRIMEIRAS ETAPAS DA PESQUISA E CARACTERIZAÇÃO DAS VARIÁVEIS ORGANIZACIONAIS QUE INTERFEREM NO DESENVOLVIMENTO DE UM SISTEMA DE MONITORAMENTO**

#### **5.1 Introdução**

A primeira etapa desta pesquisa se caracterizou por um estudo exploratório constituído pela revisão bibliográfica, visitas técnicas, participação em seminários técnicos e acadêmicos e um estudo de caso realizado junto à Instituição A. A revisão bibliográfica possibilitou estabelecer a estrutura conceitual da pesquisa apresentada no capítulo 3, juntamente com a caracterização do processo de provisão habitacional exibido no capítulo 2, além de oportunizar a identificação dos sistemas de avaliação de intervenções governamentais. As visitas técnicas e a participação em seminários técnicos e acadêmicos oportunizaram a familiarização com o contexto atual da problemática habitacional no país e com o estado da arte da avaliação de políticas públicas. O estudo de caso realizado possibilitou acompanhar a formulação de um sistema de avaliação de um programa a partir dos seus projetos.

Os resultados obtidos na primeira etapa direcionaram a pesquisa para a busca de referências conceituais visando elaborar um modelo de sistematização de informações relativas às intervenções dos governos municipais no campo habitacional. A segunda etapa se constituiu, assim, em quatro fases paralelas. Na primeira delas, que corresponde à terceira fase da pesquisa, foram buscadas as condições para elaborar o projeto de um modelo de sistematização de informações através da análise de modelos ou metodologias de avaliação de políticas públicas identificados na bibliografia. Na quarta fase foi elaborado o modelo de sistematização de informações, o qual se constitui por um conjunto de ferramentas que será oportunamente apresentado. Entre elas, um sistema de monitoramento que o representa. Deste modo, foram determinadas as possíveis características que as variáveis de operacionalização deste sistema podem assumir em diferentes contextos nos quais ocorrem processos de monitoramento de intervenções. Na quinta fase foi verificada a proposta metodológica da pesquisa por meio da caracterização do sistema de monitoramento vigente em uma Secretaria Municipal de Habitação. Esta caracterização foi obtida pela análise das características das variáveis organizacionais que definem a axiomática e a infra-estrutura do processo de monitoramento

que determinam este sistema. Na fase 6 foi elaborado o protótipo de baixa fidelidade do modelo de sistematização de informações proposto.

Neste capítulo serão apresentados os resultados obtidos na primeira e na segunda etapa da pesquisa, lembrando que estas são, como exposto na Figura 4.1, respectivamente, a etapa da compreensão do problema de pesquisa e a do planejamento da mesma. A primeira etapa, constituída de duas fases principais, quais sejam, um estudo exploratório visando identificar os sistemas de indicadores existentes visando o monitoramento de políticas públicas e um estudo exploratório visando a familiarização com o processo de elaboração de sistemas de monitoramento. O primeiro estudo caracterizou a primeira fase da primeira etapa da pesquisa e o segundo a sua segunda fase como será detalhado a seguir.

## **5.2 A primeira etapa: um estudo exploratório**

Esta etapa da pesquisa se caracterizou por duas fases principais. Na primeira, foi realizada a compreensão preliminar do tema, identificada a necessidade que justificaria seu desenvolvimento, definido o problema que contribuiria para solucioná-lo e estabelecidas as suas metas a serem alcançadas. Estas atividades foram realizadas com base na revisão da literatura, visitas técnicas e participação em seminários acadêmicos. A maior parte destas atividades foi realizada no ano de 2002. A questão genérica que orientava esta primeira fase da pesquisa indagava sobre como são avaliadas as intervenções governamentais. Resultaram desta fase três produtos principais, quais sejam: a) a delimitação da estrutura teórica da pesquisa mostrada no capítulo 3; b) a caracterização do processo de provisão habitacional apresentada no capítulo 2; e c) a identificação dos sistemas de avaliação utilizados para monitorar ou avaliar aspectos relacionados à habitação, os quais estão destacados no Anexo 3.

Decorreu desta fase a constatação de que os sistemas de avaliação identificados apresentavam limitação quanto aos dados que utilizavam e quanto à abrangência de suas temáticas, que, quando tomadas em conjunto, não cobrem todos os aspectos de uma intervenção, passíveis de avaliação. Identificou-se, também, que havia uma outra referência teórica para a avaliação de intervenções governamentais - os sistemas de avaliação, próprios da área de avaliação de políticas públicas - a qual favorece um equacionamento mais específico dos aspectos envolvidos na formulação e implementação de intervenções do que aquele oferecido pelos sistemas de avaliação baseados em

indicadores sociais e, ao mesmo tempo, mais abrangente que aquele que a avaliação da satisfação dos usuários ou a avaliação pós-ocupação possibilitam.

Além disto, no contexto destes sistemas de avaliação, o conjunto de indicadores utilizados para avaliar as intervenções é determinado pelos próprios avaliadores. Buscava-se verificar a possibilidade de que os indicadores utilizados para monitorar as intervenções governamentais no campo habitacional fossem determinados pelos seus próprios agentes implementadores.

Para um melhor entendimento destes sistemas de avaliação, foi realizado um estudo de caso, que constituiu a segunda fase da pesquisa, o qual foi orientado pela indagação sobre como formular um sistema de avaliação de intervenções governamentais que tivesse como referência as metodologias próprias da área de avaliação de políticas públicas, as quais agregam informações de programas cujos projetos são implementados em diferentes cidades do país.

Nos dois próximos itens são apresentadas, respectivamente, a análise dos sistemas de avaliação baseada em indicadores identificada no estudo exploratório e a avaliação do estudo de caso exploratório realizado visando vivenciar a formulação de um sistema de avaliação de intervenções governamentais. Uma descrição mais detalhada deste estudo de caso está apresentada no Anexo 6.

### 5.2.1 Fase 1: Análise dos sistemas de indicadores identificados

No capítulo 3 foi discutido o conceito de sistemas estatísticos e sistemas de monitoramento, sendo que estes últimos foram distinguidos como sistemas de monitoramento para sistemas de avaliação, próprios da área de políticas públicas, e sistemas de monitoramento para sistemas de avaliação baseados em indicadores sociais. Embora os sistemas de indicadores analisados tenham como propósito avaliar políticas públicas e são constituídos por indicadores sociais, suas características são mais de sistemas estatísticos do que de sistemas de monitoramento. Esta observação corrobora o que foi apontado por Carvalho (2003), quanto à necessidade do entendimento do significado da informação no processo de políticas públicas. Os sistemas de indicadores que são exibidos, via de regra, não possibilitam o acompanhamento das intervenções e não são instrumentos que organizam os dados para que possam ser recuperados segundo unidades de análise padronizadas e com recortes temporais adequados, como ressalta a autora.

Na opinião da pesquisadora, esta pode ser a razão para a frágil legitimação que as avaliações baseadas nestes indicadores podem apresentar. O fenômeno do uso da informação como um aspecto central na sociedade moderna é relativamente novo, razão pela qual, talvez, ainda não

tenha sido dada a devida relevância ao seu processo de monitoramento, persistindo a crença de que não é necessário o emprego de competências específicas para desenvolvê-lo. Até mesmo o conceito de monitoramento não é o mote central no debate sobre a avaliação de políticas públicas. Enfim, de uma forma geral, foi observado que, em termos de avaliação de políticas públicas baseadas em sistemas de indicadores sociais, existe uma priorização dos fins – julgamento – em detrimento dos meios – os dados estatísticos e os indicadores.

Esta prioridade talvez explique o grande número de sistemas de indicadores existentes, desenvolvidos para diferentes finalidades, que se sobrepõem, como pode ser visto no Anexo 3, onde são apresentados alguns deles<sup>73</sup>.

Dowbor (2003) se posiciona quanto ao que ele denomina de dilúvio de informação, afirmando:

De forma geral, o fato é que a informação organizada pode ser um poderoso racionalizador das atividades sociais, e um esforço grande neste sentido constitui, provavelmente, a melhor iniciativa que poderíamos tomar, em termos de custo-benefício, pois não se trata de abrir novos campos, mas de aproveitar melhor o que existe (DOWBOR, 2003, p. 1).

No início da pesquisa, o questionamento era a respeito de como são avaliadas as intervenções governamentais. Na medida em que se foi avançando na revisão bibliográfica e nas experiências vivenciadas ao longo das fases da pesquisa, o questionamento passou a ser, também, relativo a quais os aspectos das intervenções que as avaliações contemplavam.

Para identificar tais aspectos, tomou-se como referência os modelos contemporâneos de avaliação, próprias da área de avaliação de políticas públicas. A partir das temáticas propostas nestes modelos, foi realizada uma síntese das temáticas que contemplam os aspectos envolvidos nas intervenções governamentais no campo habitacional. Estas temáticas são contempladas em três grandes grupos de informações, que estão sendo denominados, aqui, de módulos e que se subdividem em dimensões e subdimensões. A cada uma destas dimensões e subdimensões seriam indexados os indicadores que constituíam os sistemas de indicadores analisados.

Esta indexação revelou que os indicadores destes sistemas poderiam contemplar, à exaustão, apenas a subdimensão relacionada à caracterização do município. As demais dimensões e subdimensões, na sua grande maioria (ver Quadro A4.2), ficavam descobertas, pois se referem às intervenções e não aos espaços urbanos em que elas são implementadas.

---

<sup>73</sup> A apresentação de todos os sistemas, identificados ao longo do desenvolvimento da pesquisa, é inviável no espaço deste documento.



Em função destas observações, a pesquisadora optou por apresentar os sistemas de indicadores encontrados no estudo exploratório, utilizando um banco de dados (ver Anexo 3). As características dos sistemas mostradas neste banco de dados são: denominação oficial, denominação simplificada, código interno, país em que foi formulado, contexto, agentes sociais envolvidos, estrutura temática; conceito; disponibilidade de fichas metodológicas para os indicadores; nível de análise, publicização e endereço eletrônico.

Outra limitação identificada para o desenvolvimento da idéia inicial da pesquisa, quanto à indexação dos indicadores propostos nos sistemas de indicadores disponíveis, diz respeito ao nível de análise que eles se referem. A maioria deles pode ser considerada como medidas genéricas urbanas, no sentido atribuído por Koga (2003), isto é, revelam as condições mais gerais dos países, estados e municípios.

O primeiro sistema de indicadores intra-urbano aplicado a uma cidade foi realizado em 1987. Trata-se do Índice Sintético do Nível de Vida de Curitiba (ISSQV – Curitiba) desenvolvido por Regina Sliwiany (apud NAHAS; et al, 1997). Em 1995 foram elaborados o Mapa de Exclusão/Inclusão Social de São Paulo e o IQVU de Belo Horizonte. A elaboração destes sistemas foi facilitada pelo reconhecimento por parte do IBGE do estatuto de redistritalização (KOGA, 2003; SCUSSEL; SATTLER, 2004).

As medidas intra-urbanas vêm sendo utilizadas cada vez mais com a intenção de conhecer as desigualdades entre municípios e intramunicípios objetivando melhores condições de visualização do alcance e limitações das políticas públicas. Os sistemas de indicadores genéricos e intra-urbanos se diferenciam muito mais pela ênfase que apresentam do que pela exclusividade de suas características (ANDRONOVICH; RIPOSA, 1993; KOGA, 2003). Eles podem ser utilizados para monitorar intervenções governamentais na medida em que revelam aspectos específicos do espaço geográfico onde estas intervenções serão implementadas. Por exemplo, o déficit habitacional é um indicador calculado para os setores censitários dos municípios brasileiros. A contribuição da intervenção para diminuir este valor pode ser verificada a partir de um indicador que determine o número de habitações nela existente, de forma a compará-lo com o valor do déficit para o setor censitário que ela se situa.

A maioria dos sistemas analisados tem seus indicadores determinados a partir de uma metodologia associada à dimensão conceitual dos indicadores e outra associada às suas dimensões operacionais. Os Sistemas de Indicadores que são determinados em conjunto com os atores sociais

envolvidos geralmente utilizam uma metodologia do tipo de baixo para cima visando determinar a dimensão conceitual dos indicadores.

Quanto às fichas metodológicas que definem a dimensão operacional dos indicadores, elas são divulgadas na maioria dos sistemas de indicadores identificados, com variação quanto ao nível de detalhamento que apresentam. Algumas trazem apenas a definição do indicador, outras caracterizam todos os aspectos necessários para garantir a validade estatística do mesmo. De qualquer forma, todas elas podem ser tomadas como referências para estabelecer a dimensão operacional dos indicadores.

A publicização dos Sistemas de Indicadores, de uma forma geral, atinge todos os requisitos esperados, sendo a maioria disponibilizada via internet ou por meio de dispositivos eletrônicos, conforme pode ser visualizado no Anexo 1. Os Sistemas de Indicadores elaborados no contexto de dissertações e teses de doutorado apresentam publicização limitada a relatórios de pesquisa. Entretanto, estes estão na maioria das vezes, disponibilizados em bases de dados de bibliotecas universitárias.

As estruturas temáticas dos sistemas de indicadores se sobrepõem e se inter-relacionam e contemplam os seguintes temas: cultura, demografia, ecologia (incluindo meio ambiente e sustentabilidade), economia, governo/política, legislação, sociedade, tecnologia; educação e saúde.

Os aspectos enfatizados por Dowbor (2003), quando aborda o tema da informação no contexto do desenvolvimento da cidadania e do desenvolvimento sustentável, vem a corroborar a principal conclusão obtida da análise dos sistemas de indicadores. O principal ponto enfatizado pelo autor é que

Mais do que da construção de novos universos de informação, trata-se aqui de desenvolver metodologias e formas de organização que permitam a produção, sistematização e divulgação de informações normalmente já existentes e que precisam ser disponibilizadas de forma a permitir a ação orientada de atores sociais (DOWBOR, 2003, p. 5).

\*\*\*

Finalizando este item, o conhecimento dos sistemas de indicadores existentes e de suas limitações e possibilidades foi fundamental para o direcionamento da estratégia de pesquisa que possibilitasse muito mais estabelecer um modelo de sistematização de informações do que um sistema fechado de avaliação de intervenções constituído por indicadores. Esta perspectiva surgiu da

observação da grande quantidade de sistemas de indicadores fechados e das indicações verificadas na bibliografia, principalmente, àquelas referidas por Carvalho (2003) quando fez um balanço das pesquisas de avaliação que participou, tal como apresentado no capítulo 2. Da mesma forma, as observações de Dowbor (2003), já apresentadas neste item. Assim, buscou-se tratar o problema de pesquisa muito mais pelo foco do processo de monitoramento de informações e pela formalização dos subprocessos de implementação destas intervenções do que pela determinação de um conjunto específico de indicadores, como poderá ser depreendido dos itens que se seguem.

## 5.2.2 Fase 2: A formulação de um sistema de avaliação: um recorte na abrangência temática pretendida

### 5.2.2.1 Aspectos introdutórios

O estudo foi realizado na Instituição A<sup>74</sup> na sua Gerência Nacional de Normas e Padrões de Engenharia e Trabalho Social da Diretoria de Desenvolvimento Urbano da Superintendência Nacional de Parcerias e Apoio ao Desenvolvimento Urbano (DOC A10), no período de setembro de 2002 a janeiro de 2003. Como estratégia inicial<sup>75</sup>, a pesquisadora propôs o desenvolvimento conjunto de um sistema de avaliação das intervenções governamentais. No entanto, o objetivo dos técnicos que iriam participar do estudo era desenvolver um sistema de avaliação do Trabalho Técnico Social (TTS) aplicado a um programa no campo habitacional, o qual será denominado daqui para frente como Programa 1. O objetivo do TTS é reproduzido a seguir.

O TTS tem por objetivo criar mecanismos capazes de viabilizar a participação e a organização dos arrendatários, gerando o compromisso com a conservação e a manutenção dos imóveis, a correta ocupação do espaço coletivo e o estímulo à conservação do imóvel e à adimplência (DOC A3, p. 3).

Quando a pesquisadora propôs o desenvolvimento de um sistema de avaliação baseado em indicadores, que contemplasse as diversas temáticas envolvidas nas intervenções governamentais, os técnicos argumentaram que se o sistema de avaliação contemplasse outros aspectos das intervenções, além dos relacionados ao TTS, poderia provocar resistências internas ao seu

<sup>74</sup> A Instituição A se declara como o principal agente das políticas sociais do governo federal e que ao priorizar os setores de habitação, saneamento básico, infra-estrutura e prestação de serviços, exerce um papel fundamental na promoção do desenvolvimento urbano e da justiça social no País, contribuindo para a melhoria na qualidade de vida da população, especialmente a de baixa renda. Além do que é denominada vocação social da Empresa, ela atua como uma instituição financeira que visa ampliar mais e mais a sua capacidade de investir no desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras, promover a inclusão bancária das populações de baixa renda e patrocinar ações para o desenvolvimento humano, através do apoio às iniciativas artístico-culturais, educacionais e desportivas.

<sup>75</sup> A pesquisadora utilizou esta estratégia nas instituições onde realizou os dois estudos de caso. Decorrido o tempo necessário a uma auto-crítica, esta estratégia foi considerada não adequada, tendo em vista que os objetivos da pesquisa se confundem com o de uma consultoria, mesmo não havendo nenhum contrato desta natureza entre a pesquisadora e as instituições onde o estudo foi realizado.

desenvolvimento, em função da extrema especialização que caracteriza cada gerência da Instituição A. Além disto, a idéia não era criar uma equipe intergerencial para desenvolver o sistema.

No entanto, a pesquisadora percebeu que, implicitamente, a razão para não considerar na avaliação outros aspectos envolvidos na implementação de intervenções habitacionais era o fato de que tradicionalmente, nesta instituição, os trabalhos da área social são interpretados como menos relevantes para a solução da problemática habitacional do que o próprio processo de construção da habitação. No DOC A6 é apresentado um histórico da institucionalização do TTS no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação onde se pode observar a seguinte afirmação:

O Trabalho Técnico Social não fazia parte da cultura institucional da [Instituição A] e os poucos técnicos sociais do quadro estavam lotados nos setores de Recursos Humanos ou vinculados aos programas de saúde da empresa, sendo que os profissionais da área social do BNH foram encaminhados inicialmente para estas atividades (DOC A6, p. 1).

Desta forma, existe um interesse, e até mesmo uma necessidade, dos técnicos da área social em demonstrar a influência de suas atividades nos resultados alcançados pela instituição em relação à provisão habitacional.

Outro argumento relevante que os técnicos apresentavam, contrário às expectativas da pesquisadora, era quanto ao instrumento de coleta de dados e da estruturação do banco de dados. Eles argumentavam que estes deveriam ser o mais simples possível, sem a utilização de instrumentos computacionais sofisticados, pois isto exigiria a solicitação da participação de técnicos do setor de informática da Instituição A. Segundo eles, esta solicitação envolveria um processo burocrático que retardaria em muito o desenvolvimento do estudo piloto, podendo, inclusive, colocar em segundo plano a discussão da metodologia de avaliação e priorizar a discussão sobre os procedimentos de informatização do sistema.

Diante disto, a pesquisadora considerou que o desenvolvimento de um sistema de avaliação restrita ao Trabalho Técnico Social (TTS) no âmbito do Programa 1 seria uma oportunidade para vivenciar a formulação de um sistema de avaliação que tem seus dados coletados a partir da menor unidade operacional das intervenções habitacionais, qual seja, o projeto. Esta experiência serviu de base para fazer a proposta do sistema único de monitoramento das intervenções governamentais uma vez que foi verificada a possibilidade de coletar dados referentes ao Programa 1 em todos os municípios da federação que a ele tinham aderido.

#### 5.2.2.2 As principais contribuições do estudo para a elaboração do modelo de sistematização de informações referentes às intervenções governamentais

As evidências verificadas ao longo do desenvolvimento do estudo de caso que mais contribuíram para o alcance dos objetivos da pesquisa foram:

- Direcionamento da atenção aos instrumentos apontados na bibliografia como integrantes de um sistema de avaliação, quais sejam: o diagnóstico, o monitoramento e o modelo causal;
- Observação das condições em que a institucionalização de um sistema de avaliação foi realizada através do estabelecimento de normativas, como também o potencial do comportamento discricionário dos técnicos em adequá-las ao seu campo de atuação, as suas competências técnicas e aos recursos que lhe são disponibilizados;
- Simplificação do sistema de monitoramento que condiciona a avaliação tendo em vista que as orientações apresentadas nos documentos analisados para a realização das avaliações do TTS não foram aplicadas na prática, tendo sido preferido medir o resultado do projeto por meio da avaliação da satisfação dos arrendatários;
- Constatação de que a equipe de desenvolvimento de um sistema de avaliação de intervenções envolvendo diferentes instituições deve ser suficientemente interinstitucional e interdisciplinar para que os objetivos de uma instituição não se sobreponham aos objetivos da avaliação.
- A importância da representação do processo de implementação de um programa para estabelecer uma rotina ao processo de monitoração, aumentando a possibilidade de que os mesmos dados não sejam coletados diversas vezes ao longo do processo de implementação do projeto. No entanto, para fazê-la, há necessidade de estabelecer um consenso a seu respeito. Na falta deste consenso, é possível recorrer à busca de um consentimento visando a sua compreensão comum;
- A observação anterior é válida também para a definição de indicadores. Mesmo que eles não representem o consenso podem ser tomados como um consentimento, objetivando a quantificação de determinados aspectos da realidade. Os trabalhos identificados na revisão da literatura mostram procedimentos adotados em diferentes situações para a definição de um conjunto de indicadores. O procedimento mais comum é aquele em que a definição dos indicadores é realizada por uma equipe interdisciplinar. Tal procedimento exige maior tempo para obter a definição final. Assim, a experiência vivenciada demonstrou que o mais razoável seria que as equipes responsáveis pela avaliação dos diversos projetos que constituem o

programa em análise escolham os indicadores que julguem melhor representar determinado aspecto e, na medida em que o sistema se legitime, passe a ser definido um conjunto padrão de indicadores;

- Na experiência vivenciada não foi discutida a forma de divulgar os resultados da avaliação entre os agentes envolvidos na implementação do programa e seus usuários ou beneficiários;
- A sistemática utilizada para a contratação de equipes especificamente para a realização da avaliação do TTS pode ser uma referência a ser adotada no caso do monitoramento de intervenções. Neste caso pode ser prevista uma atuação mais intensa destas equipes no início da utilização do sistema de monitoramento, diminuindo gradativamente esta atuação na medida em que a alimentação do sistema passe a ser incorporada na rotina de implementação de intervenções das instituições por elas responsáveis;
- A possibilidade de criar um banco de dados relativos ao programa agregando os indicadores obtidos na avaliação dos projetos que os compõem;
- O sistema de avaliação foi desenvolvido visando sua institucionalização, porém, sem a participação direta dos agentes envolvidos na implementação do TTS. A institucionalização pretendia ser operacionalizada por meio de sua terceirização (DOC A2).

Os aspectos teóricos observados na experiência vivenciada são:

- Quanto ao tipo de sistema de avaliação: inicialmente, a proposta era um sistema de avaliação com métodos e sistematicidade próprios da área de avaliação de políticas públicas. Depois a metodologia foi direcionada para a avaliação da satisfação dos moradores. Suas características gerais são: usuários bem definidos (técnicos da instituição A); a informação é ultra-seletiva; a produção das informações é descentralizada e o uso é específico; as informações são utilizadas em forma de indicadores;
- Critérios de avaliação: foram estabelecidos critérios de avaliação, ainda que não tenha sido verificada sua aceitação por todos os envolvidos;
- Temática dos indicadores: não foram estabelecidos indicadores para avaliar os subprocessos de implementação do TTS, apenas o foram para avaliar a satisfação dos arrendatários com o TTS;
- Momento de realização da avaliação: os momentos em que a avaliação seria realizada foram perfeitamente demarcados tanto no processo de implementação de toda a intervenção como no de implementação do TTS.

\*\*\*

Ao final desta etapa da pesquisa, foi possível identificar as similaridades conceituais entre sistema de monitoramento e sistema de indicadores e, a partir desta similaridade, com base nos conceitos apresentados na revisão bibliográfica, diferenciar sistema de monitoramento de sistema de avaliação. Em outras palavras, esta etapa possibilitou determinar o objeto da pesquisa como sendo os sistemas de monitoramento e estabelecer como proposição da pesquisa a elaboração de um modelo de sistematização de informações relativas às intervenções dos governos municipais no campo habitacional representado por um sistema de monitoramento que agregue tais informações. Tal sistema passou a ser denominado, no âmbito desta pesquisa, de Sistema Único de Monitoramento de Intervenções Governamentais no Campo Habitacional e será também referido pela sigla SUM.

### **5.3 A segunda etapa: elaboração e prototipagem do modelo de referência**

Esta etapa da pesquisa foi desenvolvida ao longo das fases 3, 4, 5 e 6, tal como relatado no início deste capítulo. A seguir serão apresentados os detalhes de seu desenvolvimento.

#### **5.3.1 Fase 3: o projeto do modelo de sistematização de informações**

##### **5.3.1.1 Aspectos introdutórios**

Identificadas as semelhanças conceituais entre sistemas de indicadores e sistemas de monitoramento, valeu-se do conceito de variáveis de operacionalização de um sistema de monitoramento utilizado por Silva (2000) e Koga (2003), como pode ser visto no capítulo 3 desta pesquisa. Para definir as características que tais variáveis poderiam assumir no contexto do sistema único de monitoramento que representa o modelo de sistematização de informações relativas às intervenções de governos municipais no campo habitacional, foram tomadas algumas referências teóricas que serão apresentadas a seguir. Posteriormente, será mostrado quadro que relaciona as características que cada variável de operacionalização deste sistema de monitoramento pode assumir. Este quadro é uma das ferramentas que representam o modelo de sistematização de informações que está sendo proposto neste estudo e é considerado, no âmbito desta pesquisa, o sistema único de monitoramento (SUM) que representa tal modelo.

### 5.3.1.2. As referências teóricas

No capítulo 3 deste estudo foi feita referência ao modelo de avaliação discutido por Perez (1998). O referido modelo procura captar as relações complexas entre variáveis dependentes, variáveis intervenientes e variáveis independentes que atuam no processo de implementação de políticas públicas.

Também foi feita referência à forma de representação da realidade apresentada por Gattaz Sobrinho (2000) e re-interpretada por Moresi (2001a), a qual, aplicada ao processo de implementação de intervenções governamentais no campo habitacional, permite considerar três eixos ortogonais, em que um representa os aspectos relacionados às características do próprio processo que está sendo representado, outro representa as condições da infra-estrutura existentes para que ele ocorra e o último representa as regras ou a axiomática que o determinam.

A experiência realizada na instituição A oportunizou o contato da pesquisadora com a literatura especializada em avaliação de políticas públicas, na qual foi possível identificar as seguintes tendências que vêm sendo nela apontadas, quanto às metodologias de avaliação: 1) possibilitar a avaliação de processo e de resultados simultaneamente; 2) levar em conta a repercussão imediata do processo de implementação junto aos usuários e beneficiários dos programas; e 3) estar voltada para a orientação das políticas<sup>76</sup> (BARROS SILVA; COSTA, 2002; NEPP, 1999).

Em função de que a referida experiência não se orientou para o acompanhamento simultâneo dos resultados e dos processos, caracterizando-se mais por uma avaliação *ex post*, a pesquisadora reorientou a pesquisa para conhecer a natureza das avaliações de políticas públicas.<sup>77</sup> Esta busca consistiu em identificar outras experiências que levassem em conta atuais tendências em termos de avaliação de políticas públicas. Inicialmente foi analisado o modelo desenvolvido pelo Núcleo de Estudos em Políticas Públicas da Universidade de Campinas (NEPP/UNICAMP). Este modelo resultou de um estudo realizado no âmbito da parceria entre o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Seu objetivo era apoiar a implementação de sistemas de avaliação de políticas públicas como instrumentos de gestão

---

<sup>76</sup> Os especialistas se referem a *policy oriented*, que aqui foi traduzido pela expressão orientação das políticas

<sup>77</sup> Numa analogia com o termo utilizado na área de desenvolvimento de sistemas, pode ser dito que se buscou conhecer a natureza do negócio da avaliação de políticas públicas, embora, provavelmente, esta expressão não seja bem aceita pelos especialistas em avaliação de políticas públicas. Com vistas a esclarecer, ela é usada pelos especialistas em sistemas de informação, porque estes sistemas são desenvolvidos no contexto de empresas privadas, as quais desenvolvem seus negócios. Não tendo achado denominação mais apropriada para o caso de políticas públicas, adotou-se a mesma utilizada quando do desenvolvimento de sistemas de informação para empresas privadas. Ressalta-se ainda que a palavra negócio, embora seja mais utilizada para referir as atividades de empresas privadas, também significa interesse.



governamental, pela articulação de marcos conceituais e metodológicos, como também, parâmetros de avaliação aplicáveis à administração pública. A análise foi realizada a partir dos seguintes documentos:

- O relatório que faz parte de uma coletânea produzida no âmbito do projeto Fortalecimento da Função Avaliação na América do Sul<sup>78</sup> intitulado - A avaliação de Programas Públicos: reflexões sobre a experiência brasileira de autoria de Pedro Luiz Barros Silva e Nilson do Rosário;
- O relatório que apresenta a metodologia desenvolvida no âmbito do Programa de Apoio à Gestão Social no Brasil<sup>79</sup> (PAGS) no qual o Núcleo de Políticas Públicas – NEPP da UNICAMP foi escolhido em concurso nacional para coordenar o desenvolvimento de um de seus subcomponentes, denominado Desenho e Implantação de Estratégia de Avaliação.

Além deste modelo, foi analisada a metodologia apresentada na publicação que reuniu os artigos discutidos no Seminário de Avaliação de Políticas Públicas e Programas Sociais, ocorrido em 2000 por iniciativa do Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (IEE/PUC-SP). Segundo Sônia Miriam Draibe - autora do artigo intitulado - Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas - são exibidos conceitos instrumentais e uma metodologia de trabalho construída ao longo de duas décadas e algumas dezenas de pesquisas de avaliação de programas sociais no NEPP/UNICAMP (DRABE, 2001). O estudo enfoca três temas centrais: as preferências e decisões do avaliador na avaliação de políticas públicas quanto aos objetivos, à natureza e ao tipo de avaliação; os indicadores básicos das pesquisas de avaliação de processos e de impactos; e a busca de modelos analíticos para a avaliação de processos, propondo uma alternativa particular para avaliá-los. A principal contribuição desta metodologia, para os objetivos da presente pesquisa, é o conjunto de indicadores básicos propostos pela autora para avaliar processos e resultados de programas.

Ao comparar as variáveis consideradas no modelo de avaliação proposto pelo NEPP com os eixos considerados no modelo de representação tridimensional dos processos propostos por Gattaz Sobrinho (2000), verifica-se que o eixo da axiomática corresponde à dimensão avaliativa das regras do programa, o eixo da infra-estrutura coincide com a dimensão avaliativa referente às condições de implementação do programa e o eixo da atividade corresponde às características do programa

<sup>78</sup> Este projeto é resultado da Cooperação Técnica realizada entre a Argentina, o Brasil e o Chile a partir do financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Cada um dos países participantes elegeu um de seus organismos públicos envolvidos com a avaliação de políticas públicas. No caso brasileiro, a responsabilidade coube ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

<sup>79</sup> A finalidade desta metodologia é fornecer instrumentos para que os gestores públicos avaliem as ações de governo no campo social, e a partir dessa avaliação os programas possam ter sua implementação corrigida e o desempenho melhorado. Esta metodologia estava disponível em <[http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/metodologia\\_avaliacao/avaliacao\\_pags.htm](http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/metodologia_avaliacao/avaliacao_pags.htm)> acesso em: 03 março 2003.

propriamente dito. A semelhança de significados foi determinante na escolha da metodologia do NEPP para estabelecer a estrutura temática do modelo de sistematização de informação que será utilizado como referência para analisar os sistemas de monitoramento vigentes nas Secretarias Municipais de Habitação.

Outros aspectos que também influenciaram a escolha destas metodologias são: a) o fato de elas contemplarem as abordagens contemporâneas dos programas de habitação, as quais se estabelecem na perspectiva da abordagem facilitadora, que, por sua vez, tem como questão central a redistribuição das responsabilidades pelas políticas públicas, atingindo os diferentes atores envolvidos no seu processo de implementação. Neste contexto, a avaliação destas políticas e o sistema de monitoramento que a condiciona também estão alinhados com esta perspectiva; b) a possibilidade de monitorar tanto programas no campo habitacional que incluem a construção de unidades habitacionais como os que incluem outras ações, como é o caso dos programas integrados, que assim estão sendo denominados por contemplarem aspectos que promovem a produção de infra-estrutura, participação comunitária, educação ambiental, geração de trabalho e renda, entre outros.

A seguir são abordados os aspectos do modelo NEPP e da metodologia proposta por Draibe (2001) tomados como referência para estabelecer as características de algumas<sup>80</sup> das variáveis de operacionalização que constituem o sistema de monitoramento tomado como referência para analisar os sistemas de monitoramento vigentes nas Secretarias Municipais de Habitação.

#### a) Definição do conteúdo do sistema de avaliação

Como já apresentado, no modelo NEPP, o conteúdo do sistema de avaliação contempla os três enfoques avaliativos: o enfoque das regras do programa, o enfoque das condições de implementação do programa e o enfoque das características do programa<sup>81</sup>. Na descrição do modelo, a cada um deles é associado um conjunto de variáveis e a elas é associado um conjunto de indicadores. Na Figura 5.1, pode ser visto o esquema que sumariza a representação do modelo quando associado à idéia de representação da realidade a partir de três eixos ortogonais.

No âmbito desta pesquisa, as variáveis estão sendo denominadas dimensões. O eixo que representa as regras do programa contempla quatro dimensões, o eixo que representa as condições de implementação contempla duas dimensões. As dimensões consideradas nestes eixos equivalem às

<sup>80</sup> As características das demais variáveis, como já afirmado, foram estabelecidas com base nas atividades realizadas até então no âmbito da pesquisa.

<sup>81</sup> No relatório que especifica a metodologia em pauta, a denominação condições de implementação do programa é equivalente às variáveis independentes. As características do programa representam as variáveis dependentes e as regras do programa têm o mesmo significado das variáveis intervenientes. Na abordagem da representação tridimensional da realidade, tem-se respectivamente: a infra-estrutura, a atividade e a axiomática.

variáveis neles consideradas no modelo NEPP. Para o eixo que representa as características do programa, foram consideradas as quatro dimensões propostas na metodologia apresentada por Draibe (2001).

Nesta metodologia não é feita referência à avaliação das regras do programa e não é realizada diferenciação entre as condições de implementação do programa e as características do programa. São consideradas apenas quatro dimensões avaliativas do programa, quais sejam: o desempenho, a eficiência, a eficácia e a efetividade. No Quadro 3.6 foram mostrados os indicadores que a autora associou a estas dimensões. Ao confrontá-los com os indicadores propostos no modelo NEPP para a dimensão da eficácia objetiva, observa-se que são os mesmos associados na metodologia proposta por Draibe (2001) às dimensões denominadas de desempenho e eficiência.

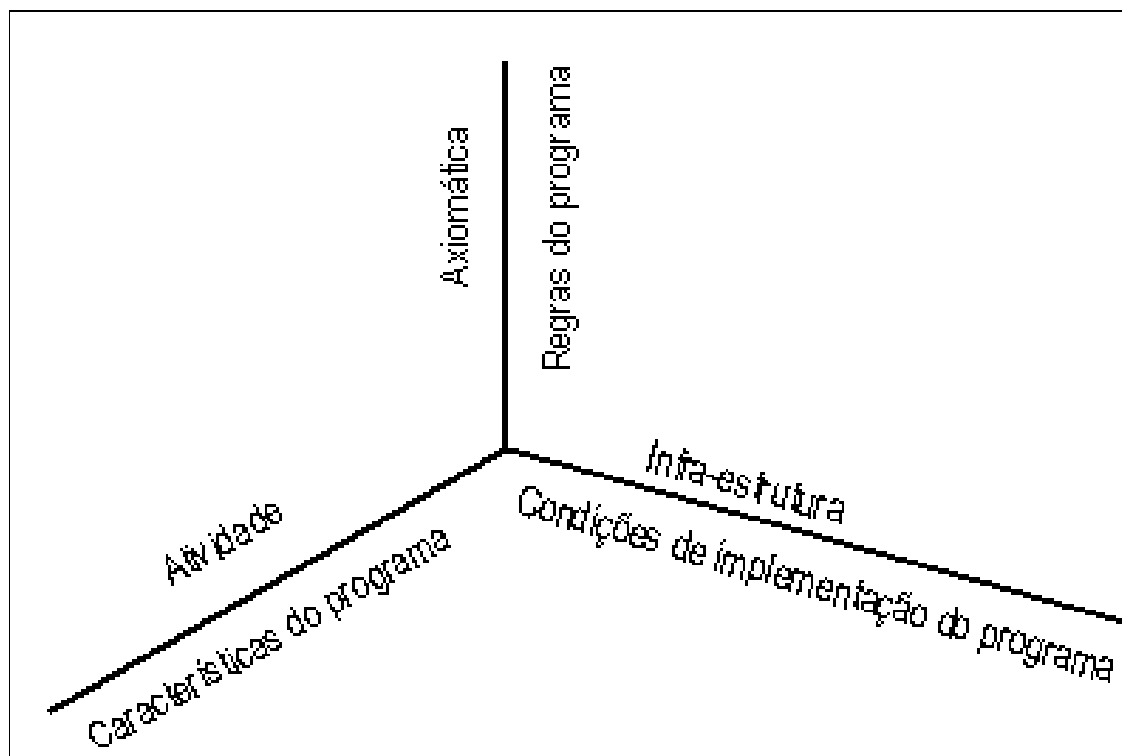
Neste caso, se está diante do que já foi discutido a respeito do uso, entre especialistas em avaliação de políticas públicas, de denominações diferentes para mesmos significados<sup>82</sup>. Tendo em vista que a descrição literária utilizada na metodologia em pauta, para designar as dimensões que caracterizam o programa, permite uma maior abrangência<sup>83</sup> das informações em função de sua especificidade, optou-se por tomá-las como referência para definir as dimensões do eixo que caracteriza o programa.

No quadro 5.1 está apresentada a estrutura temática do modelo de referência estabelecida com base no que foi exposto acima. O conteúdo salientado neste quadro se alinha às tendências contemporâneas em metodologias de avaliação, uma vez que abrange as características do programa, as condições de sua implementação e as regras que o definem. Os indicadores associados a cada uma das dimensões podem ser determinados pelas próprias instituições que implementam os programas. No âmbito desta pesquisa, são apresentados no Anexo A4 alguns dos indicadores utilizados nos sistemas de monitoramento das instituições onde foram realizados os estudos de caso e outros sugeridos pela pesquisadora.

---

<sup>82</sup> Draibe (2001, p. 35) quando se propõe discutir estes conceitos, afirma: "É o caso dos conceitos de eficácia, eficiência e efetividade - abusivamente utilizados na pesquisa de avaliação - embora seu entendimento longe esteja de ser consensual".

<sup>83</sup> Aqui o termo abrangência está sendo empregado com o mesmo significado atribuído ao termo da língua inglesa "comprehensive".



Fonte: Elaborado pela autora

**Figura 5.1 – Representação tridimensional do processo de implementações de intervenções governamentais**

Quadro 5.1– Esquema da estrutura temática abrangente do sistema de monitoramento

Módulos	DIMENSÕES	SUBDIMENSÕES	INDICADOR
1. Regras do programa	1.1. Gasto público		1.1.1 a n
	1.2. Forma de organização da intervenção		1.2.1a n
	1.3. Organização da demanda		1.3.1 a n
	1.4. Aderência à demanda		1.4.1 a n
2. Condições de implementação do programa	2.1. Estrutura de operação da estrutura de provisão habitacional	2.1.01.Estrutura organizacional e lógica de operação	2.1.01.1 a n 2.1.02.1 a n
		2.1.02.Dimensão financeira	2.1.03.1 a n
		2.1.03.Dimensão física	2.1.04.1 a n
		2.1.04.Recursos humanos	2.1.05.1 a n
		2.1.05.Quadro jurídico	2.1.06.1 a n
		2.1.06.Determinações externas	2.1.07.1 a n
		2.1.07.Município	2.1.08.1 a n
		2.2.01: Agente gestor dos projetos/programas	2.2.01.1 a n
	2.2. Dinâmica dos agentes implementadores (decisores, gerentes, executores, federais, estaduais e municipais)	2.2.02: Agente executor dos projetos/programas	2.2.02.1 a n
		2.2.03: Agente produtor dos projetos/programas	2.2.03.1 a n
		2.2.04: Participação dos usuários nos projetos/programas	2.2.04.1 a n
3. Características do programa	3.1.Desempenho	3.1.01.Metas físicas	3.1.01.1 a n
	3.2.Eficiência	3.2.01.Metas financeiras	3.2.01.1 a n
		3.2.02.Custos	3.2.02.1 a n
	3.3.Eficácia	3.3.01 Subprocesso sistema gerencial e decisório	3.3.01.1 a n
		3.3.02: Subprocesso de divulgação entre os beneficiários	3.3.02.1 a n
		3.3.03: Subprocesso de divulgação entre os agentes implementadores	3.3.03.1 a n
		3.3.04: Subprocesso de informação entre os beneficiários	3.3.04.1 a n
		3.3.05: Subprocesso de informação entre os agentes implementadores	3.3.05.1 a n
		3.3.06: Subprocesso de seleção dos beneficiários	3.3.06.1 a n
		3.3.07: Subprocesso de seleção dos agentes implementadores	3.3.07.1 a n
		3.3.08: Subprocesso de capacitação dos agentes implementadores	3.3.08.1 a n
		3.3.09: Subprocesso de capacitação dos beneficiários	3.3.09.1 a n
		3.3.10: Subprocesso do sistema logístico e operacional	3.3.10.1 a n
		3.3.11: Subprocesso de monitoramento interno	3.3.11.1 a n
		3.3.12: Subprocesso de avaliação interna	3.3.12.1 a n
	3.4. Efetividade	3.4.01: Efetividade social	3.4.01.1 a n
		3.4.02: Satisfação dos beneficiários	3.4.02.1 a n
		3.4.03: Satisfação dos agentes implementadores	3.4.03.1 a n
		3.4.04: Efetividade institucional	3.4.04.1 a n

Fonte: Elaborado a partir de NEPP (1999) e Draibe (2001)

#### b) Os momentos de monitoramento dos indicadores nos projetos e nos programas

Na apresentação do modelo NEPP, um aspecto enfatizado é o que seus autores denominam de dimensão temporal. Esta ênfase se deve às constantes mudanças a que estão sujeitas as condições político-institucionais envolvidas na implementação dos programas. Visando garantir certos níveis de comparabilidade dos resultados encontrados ao longo do período de implementação,

três conceitos envolvidos na dimensão temporal de um processo de avaliação são lá discutidos: linha de base, ciclos de implementação e momentos da pesquisa.

Como discutido na revisão da literatura, a implementação de um programa tem diferentes momentos. Devem ser escolhidos alguns deles, os quais podem ser denominados momentos de avaliação e pode a eles ser associada uma numeração, sendo o momento zero correspondente a primeira avaliação, o momento um, à segunda avaliação, e assim sucessivamente, até o momento final quando é realizada a última avaliação. O tempo decorrido entre as avaliações sucessivas equivale ao ciclo de avaliação da implementação.

A determinação dos momentos, tempos e ciclos de avaliação obedece a vários critérios tais como período do ano relevante para a implementação do programa, tempos mínimos exigidos para comparabilidade, programação e cronologia da implementação de cada programa, arbitrados também segundo razões de ordem operacional.

Deve ser ressaltado que, nos parágrafos precedentes, as observações apresentadas se referem à avaliação de programas. No caso do modelo de sistematização proposto, o objetivo é monitorar os programas através dos projetos que os constituem. Nesta perspectiva, os conceitos linha de base, ciclos de implementação e momentos de pesquisa devem ser adaptados ao processo de monitoramento de cada indicador no contexto dos programas e dos projetos que os constituem.

Os autores consideram a primeira avaliação como linha de base<sup>84</sup>, pois ela retrata as condições de implementação encontradas no início da avaliação. No caso do sistema de monitoramento dos projetos que constituem os programas, também deverá ser considerada a linha de base, a qual se refere ao momento em que é iniciado o processo de coleta, armazenagem, processamento e divulgação de cada indicador. Nem todos os indicadores a serem monitorados possuem a mesma linha de base, pois eles começam a ser monitorados em etapas diferentes dos projetos.

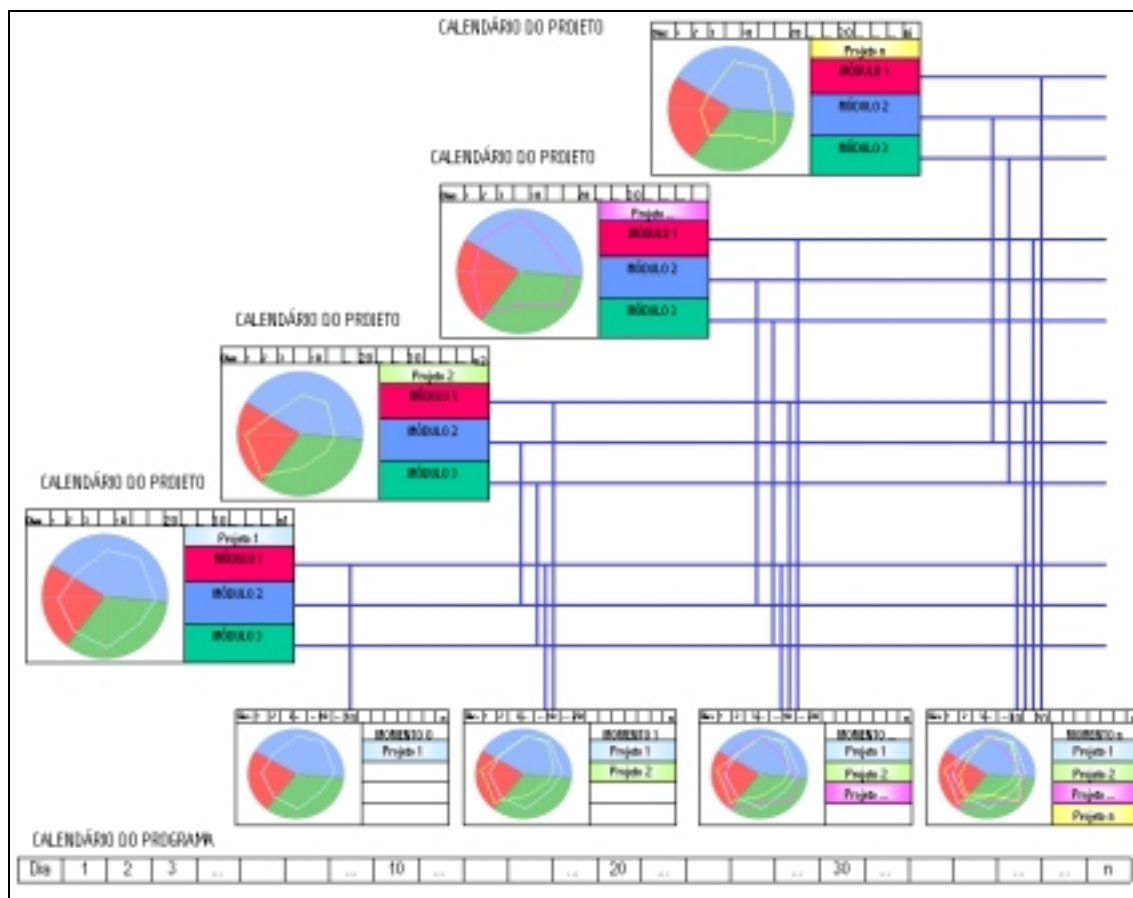
Da mesma forma, o número de vezes em que os indicadores são monitorados é distinto. Alguns devem ser monitorados periodicamente e outros, somente uma vez ao longo do processo de implementação do projeto. No entanto, no caso do monitoramento dos programas habitacionais, os momentos podem ser demarcados tanto definindo o tempo de antiguidade em que será iniciado o processo de monitoramento dos diferentes projetos que constituem um determinado programa, como

---

<sup>84</sup> No caso do sistema de avaliação proposto para o TTS, no DOC A3, a linha de base foi denominada de marco zero. Ver Figura 5.1.

definindo uma data após o início da implementação do programa de forma que possam ser monitorados projetos com antigüidade diferenciada em um mesmo momento.

Em resumo, o processo de monitoramento dos programas pode ser representado tal como no esquema da Figura 5.2.



Fonte: Elaborado pela autora

**Figura 5.2 – Momentos de monitoramento dos indicadores nos projetos e nos programas**

### c) Níveis de análise do sistema de avaliação

No modelo NEPP, os autores utilizaram a metodologia amostral tendo como princípio geral a identificação de critérios de estratificação da amostra que possibilitam salientar as especificidades de cada programa e a heterogeneidade sócio-econômica regional do país. Assim definiram três níveis de estratificação, a saber: as macro-regiões brasileiras, o porte dos municípios e as condições sócio-econômicas mais relevantes para cada tipo de intervenção a ser avaliada.

No estudo de caso realizado na instituição A, não foi prevista a metodologia amostral, tendo em vista que todos os projetos implementados no âmbito do Programa 1 seriam avaliados. Esta também é a idéia a ser aplicada no sistema de monitoramento que representa o modelo de sistematização de informações que está sendo projetado nesta etapa. Porém, caso o número de projetos monitorados seja representativo do universo de projetos, seus resultados podem ser considerados como uma amostra dos resultados dos programas.

#### d) Critérios de análise

Na descrição do modelo são estabelecidos critérios de análise para as dimensões referentes às regras dos programas. Os critérios de análise considerados foram apresentados associados a uma escala analítica que caracteriza a situação de implementação dos programas, tal como pode ser visto no Quadro 5.2. O objetivo, ao propor esta escala, é identificar doze situações de implementação para cada ação governamental:

o objetivo não é determinar um tipo ideal de situação de implementação dos programas, mas sim demonstrar que todas as doze combinações possíveis apresentam pontos fortes e fracos, que orientam a elaboração e os ajustes necessários da estratégia de implementação adotada (NEPP, 1999, p. 75).

**Quadro 5.2 – Critérios de análise das regras do programa**

	Situação 1	Situação 2	Situação 3
<b>Perfil do Gasto Público</b>	Adequado	Mediamente Adequado	Inadequado
<b>Forma de Organização</b>	Muito Complexa	Mediamente Complexa	Pouco Complexa
<b>Organização da Demanda</b>	Alta Organização	Média Organização	Baixa Organização
<b>Aderência à Demanda</b>	Alta Flexibilidade e Adaptabilidade	Média Flexibilidade e Adaptabilidade	Baixa Flexibilidade e Adaptabilidade

Fonte: NEPP (1999, p. 75).

Embora tenham sido apresentados critérios, não foram apresentados parâmetros para definir em que situação o programa se encontra em determinado projeto. Para as dimensões dos outros módulos considerados na estrutura temática dos indicadores, não foram exibidos, no modelo em pauta, nem critérios nem parâmetros de análise. O objetivo aqui é enfatizar que para um sistema de monitoramento não são adotados critérios nem parâmetros, pois está sendo considerado que estes aspectos, por tratarem da atribuição de valor, se referem ao sistema de avaliação e não de monitoramento.



### 5.3.1.3 A contribuição das referências teóricas

A partir das referências teóricas apresentadas no item anterior, serão discutidas as possíveis características que algumas das variáveis de operacionalização do modelo abrangente de um sistema de monitoramento podem assumir.

A estrutura temática do sistema é fortemente definida com base no conceito adotado para a sua estruturação. Assim, o conceito adotado para o sistema de monitoramento contempla a abordagem contemporânea relativa às metodologias de avaliação de políticas públicas, isto é: consiste no monitoramento de processos e resultados simultaneamente, na repercussão imediata do processo de implementação junto aos usuários e beneficiários dos programas e possibilita a orientação das políticas<sup>85</sup>. O conceito, portanto, revela a característica *abrangente*, os propósitos e os objetivos que se pretende imprimir ao sistema de monitoramento das intervenções governamentais no campo habitacional.

Quanto aos níveis de análise, buscou-se demonstrar sua dependência da metodologia empregada para a coleta dos dados. Se os dados forem coletados por projetos, eles podem, conseqüentemente, ser agregados por programas. Neste caso, a estratificação dos indicadores depende do número de projetos que foram monitorados até então e da distribuição geográfica dos mesmos.

A partir das referências teóricas, foi possível: a) identificar a necessidade de estabelecer critérios temporais para monitorar os indicadores; e b) justificar a não proposição dos indicadores e de seus critérios e parâmetros de análise.

### 5.3.1.4 O projeto do modelo de sistematização de informações relativas às intervenções dos governos municipais no campo habitacional

As características das variáveis de operacionalização de um sistema de monitoramento que representa o modelo de sistematização de informações tomadas como referência para analisar os sistemas de monitoramento vigentes nas Secretarias Municipais de Habitação são aquelas apresentadas no Quadro A4.1. Estas características foram determinadas com base nas análises realizadas ao longo desta pesquisa, quais sejam: o estudo de caso na instituição A, os sistemas de

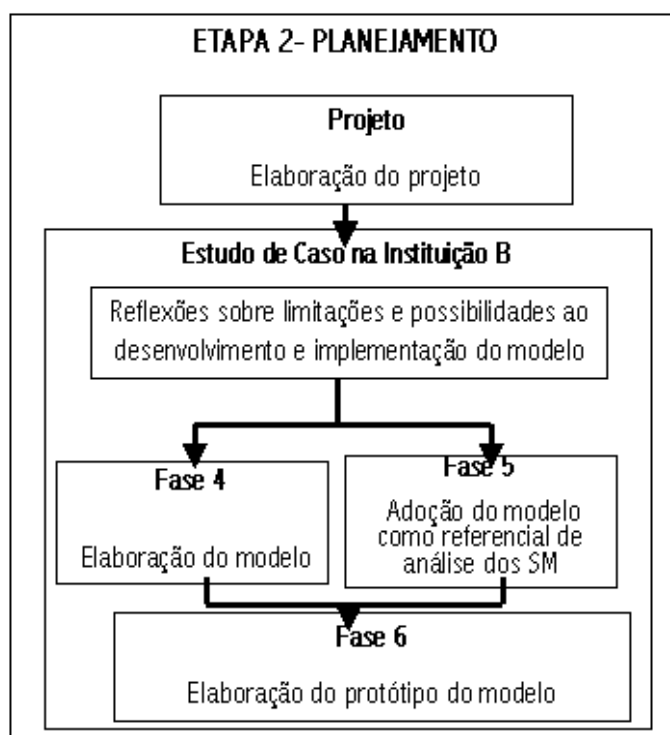
---

<sup>85</sup> Esta forma de expressar o conceito foi apresentada como segue no capítulo 6, quando da análise dos sistemas de monitoramento nas instituições pesquisadas: o monitoramento de informações visa ao planejamento, ao acompanhamento e à avaliação de intervenções a partir de informações relativas a sua formulação, implementação e características específicas por parte dos seus formuladores, implementadores e beneficiários.

indicadores identificados no estudo exploratório, as discussões exibidas nos seminários técnicos que a pesquisadora participou, a revisão bibliográfica, como mostrada no capítulo 3 deste estudo, e os documentos<sup>86</sup> já referenciados. A partir deste quadro, é possível sintetizar as características das variáveis de operacionalização dos sistemas de monitoramento, no contexto de cada uma das instituições onde será realizado o estudo, facilitando a comparação entre eles e de cada um deles com o sistema único de monitoramento que será tomado como referência.

Ao estabelecer este modelo, a idéia não é apresentar uma única configuração para o sistema de monitoramento, mas identificar possíveis padrões de comportamento das variáveis de operacionalização dos sistemas de monitoramento de projetos habitacionais e dos programas por eles constituídos que facilitem a compatibilização entre diferentes sistemas de monitoramento.

Tendo sido desenvolvido o projeto do modelo de sistematização de informações, para a construção do modelo definitivo, foi realizado um estudo de caso junto a uma Secretaria Municipal de Habitação, a fim de verificar a viabilidade do projeto e da proposta metodológica da pesquisa, o que configurou as fases 4, 5 e 6 da pesquisa, conforme está esquematizado na Figura 5.3 a seguir.



**Figura 5.3 – Representação da segunda etapa da pesquisa**

86 (1) O Caderno do Programa Habitar Brasil/BID – Volume 1 – Políticas Municipais de Habitação –Orientações para formulação e implementação de agosto de 2001, (2) o Documento preliminar de Política de Habitação em forma de minuta de projeto de lei e o (3) Documento intitulado Projeto Moradia.

### 5.3.2 Fases 4 e 5: Elaboração do modelo no contexto do processo de monitoramento de uma Secretaria Municipal de Habitação

Estas fases não ocorreram seqüencialmente. A partir da elaboração do projeto do modelo, se recorreu a um estudo de caso na Instituição B, conforme já apontado no capítulo anterior. Este estudo de caso tinha dois objetivos iniciais. Um era desenvolver um sistema de monitoramento das intervenções implementadas nesta instituição. O outro era testar o modelo de observação do sistema de monitoramento vigente nas organizações, no qual, como já indicado no capítulo 3, é considerado como representante do eixo da atividade do processo de monitoramento e é determinado pelas variáveis organizacionais que representam os eixos da axiomática e da infra-estrutura deste processo.

O primeiro objetivo, exposto acima, não foi alcançado em função das características das variáveis organizacionais vigentes na Instituição B quando da realização do referido estudo<sup>87</sup>. Diante de tais limitações, a pesquisadora optou por utilizar as observações lá realizadas para desenvolver o modelo de sistematização e o seu protótipo tendo como orientação principal o projeto já elaborado na etapa anterior.

Assim, com base nas observações realizadas nas fases anteriores da pesquisa e na vivência experimentada no estudo de caso realizado na Instituição B, foram desenvolvidas as ferramentas que representam o modelo de sistematização de informações relativas às intervenções. Estas ferramentas listadas a seguir estão descritas no Anexo 4.

- O quadro das características das variáveis de operacionalização do modelo abrangente de sistemas de monitoramento de intervenções governamentais (Quadro A4.1);
- O quadro com o detalhamento da estrutura temática do modelo abrangente de sistemas de monitoramento de intervenções governamentais (Quadro A4.2);
- O quadro que representa a síntese da estrutura temática do modelo abrangente de sistemas de monitoramento de intervenções governamentais (Quadro A4.3);
- Fluxograma do monitoramento dos indicadores em cada projeto habitacional<sup>88</sup> (Figura A4.1);

---

<sup>87</sup> Ver descrição no anexo 5.

<sup>88</sup> Os momentos para calcular cada indicador foram estabelecidos a partir do estudo de caso realizado na instituição B, quando foi possível construir um fluxograma do processo de implementação de cada intervenção. Neste fluxograma são representadas as atividades que o constituem, tal como pode ser visto na figura A4.1. O número de cada atividade no fluxograma corresponde ao momento do processo de implementação em que indicador pode ser calculado. Este procedimento foi adotado visando, principalmente, esclarecer os técnicos da instituição B sobre como poderiam ser distribuídas as responsabilidades pela determinação dos indicadores ao longo do processo de implementação das intervenções no âmbito da estrutura organizacional da instituição.

- Fluxograma do monitoramento dos programas em diferentes momentos (Figura A4.2);
- A ficha metodológica dos indicadores<sup>89</sup> (Quadro A4.4).

Entre as ferramentas, que passaram a ser consideradas como representativas do modelo de sistematização de informações relativas às intervenções dos governos municipais no campo habitacional, o Quadro A4.1, que caracteriza o sistema de monitoramento que representa este modelo, será utilizado para indicar as características das variáveis de operacionalização dos sistemas de monitoramento vigentes nas instituições onde os estudos de caso serão realizados. Este quadro representa um dos instrumentos científicos padronizados para realizar a pesquisa<sup>90</sup>. Visando uma representação sintética do modelo, foi elaborado o esquema apresentado na Figura 5.4 a seguir.


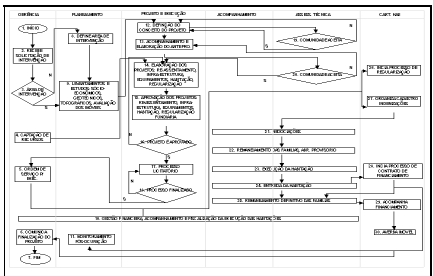
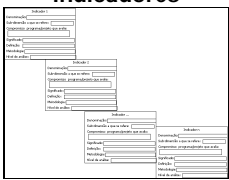

Quanto ao segundo objetivo, embora tenha sido considerado alcançado, foi evidenciada a necessidade de demonstrar o sistema de monitoramento que representa o modelo de sistematização das informações para que os técnicos e dirigentes das Instituições melhor visualizassem qual seria o sistema de monitoramento considerado como parâmetro para comparar os sistemas de monitoramento vigentes e planejados nas suas instituições. Assim, foi elaborado o protótipo do modelo de sistematização que está apresentado no próximo item, bem como um instrumento de pesquisa que direcionasse as entrevistas e as análises dos documentos objetivando caracterizar as variáveis organizacionais que determinam as características do sistema de monitoramento na perspectiva do modelo de representação tridimensional da realidade.

Antes de introduzir os aspectos envolvidos na elaboração do instrumento de pesquisa, é oportuno ressaltar que a justificativa para considerar verificada tal possibilidade encontra referência na observação de Fourez (1995) quanto à finalidade dos processos teóricos em estabelecer objetos científicos padronizados. Desta forma, as representações do sistema de monitoramento e do processo de monitoramento foram estabelecidas com o intuito de apresentá-los como objetos científicos padronizados, de modo a serem reconhecidos como objetos de pesquisa ou fenômenos a serem pesquisados. No caso desta pesquisa, ao serem caracterizadas as variáveis de operacionalização dos sistemas de monitoramento das instituições, eles podem ser comparados entre si, como também com os parâmetros adotados para o comportamento das variáveis de operacionalização do sistema único de monitoramento que representa o modelo de sistematização de informações de intervenções governamentais no campo habitacional dos espaços urbanos brasileiros.

---

<sup>89</sup> O grande número de indicadores que compõem o modelo do sistema de monitoramento inviabiliza apresentar as fichas metodológicas de todos eles aqui.

<sup>90</sup> O outro é a representação tridimensional do processo de monitoramento de informações apresentado por Moresi (2001a).

Figura 5.4.1 - Características das variáveis de operacionalização		Figura 5.4.2 – Detalhamento da Estrutura Temática	
Contexto		Módulo 1: Regras que definem o programa ao qual os projetos estão vinculados	
Objetivo		DIMENSÃO 1.1:	
Conceito		Significado	
Estrutura temática		Indicadores	
Metodologia		DIMENSÃO 1.2:	
Indicadores qualitativos		Significado	
Níveis de análise		Indicadores	
Atores sociais envolvidos		DIMENSÃO 1.3:	
Origem dos dados		Significado	
Publicação		Indicadores	
		DIMENSÃO 1.4:	
		Significado	
		Indicadores	
		Módulo 2: Condições de implementação	
		DIMENSÃO 2.1:	
		Significado	
		Indicadores	
		DIMENSÃO 2.2:	
		Significado	
		Indicadores	
		Módulo 3: Características do programa	
		DIMENSÃO 3.1:	
		Significado	
		Indicadores	
		DIMENSÃO 3.2:	
		Significado	
		Indicadores	
		DIMENSÃO 3.3:	
		Significado	
		Indicadores	
		DIMENSÃO 3.4:	
		Significado	
		Indicadores	
Figura 5.4.3 - Representação esquemática da estrutura temática do modelo conceitual		Figura 5.4.4 – Representação do fluxo de monitoramento dos projetos	
			
Figura 5.4.5 - Fichas metodológicas dos indicadores		Figura 5.4.6 – Representação do fluxo de monitoramento dos programas	
			

Fonte: elaborado pela autora

**Figura 5.4 – Representação das ferramentas que constituem o modelo de sistematização de informação de intervenções governamentais no campo habitacional**

Estas comparações possibilitam caracterizar como as intervenções governamentais no campo habitacional, nas Instituições pesquisadas são monitoradas como também, identificar as limitações e possibilidades de aproximação entre as características das variáveis de operacionalização dos sistemas de monitoramento vigentes nas Secretarias Municipais de Habitação e as características tomadas como parâmetros para as variáveis de operacionalização no sistema de monitoramento utilizado como referência comparativa.

As bases teóricas para elaborar o instrumento de pesquisa foram os significados atribuídos às variáveis organizacionais que representam os eixos da axiomática e da infra-estrutura, pelas áreas de conhecimento que as tomam como objeto de estudo, quais sejam: a teoria das organizações, a ciência da informação e a avaliação de políticas públicas. Também foi necessário, contextualizar estes significados no âmbito genérico de Secretarias Municipais de Habitação (SMH) e estabelecer sua relação com as variáveis de operacionalização dos Sistemas de Monitoramento destas Secretarias.

O instrumento de pesquisa está apresentado no protocolo da quinta fase da segunda etapa da pesquisa, no anexo 2 deste estudo. Os significados atribuídos às variáveis organizacionais no contexto genérico das SMH e a sua relação com as variáveis de operacionalização dos Sistemas de Monitoramento são apresentados no item 5.3.4 após a apresentação do protótipo do modelo de monitoramento das intervenções governamentais dos espaços urbanos brasileiros. Os dados levantados para caracterizar as variáveis organizacionais da Instituição B estão apresentados no Anexo 5 desta pesquisa, juntamente com os dados levantados nas outras duas Instituições que participaram da terceira etapa da pesquisa.

### **5.3.3 Fase 6 – Protótipo do modelo de monitoramento das intervenções governamentais no campo habitacional dos espaços urbanos brasileiros**

O objetivo da presente pesquisa é analisar as sistemáticas de monitoramento de informações relativas às intervenções governamentais no campo habitacional utilizadas nas Secretarias Municipais de Habitação (SMH). Foram criados instrumentos de pesquisa que viabilizassem alcançar este objetivo, entre eles o modelo de sistematização de informações elaborado para servir de parâmetro de comparação com os modelos de sistematização vigentes nas SMH. Como já referido, quando da realização do estudo de caso na Instituição B foi evidenciada a necessidade de elaboração do protótipo deste modelo visando proporcionar maior entendimento do mesmo, enquanto parâmetro de comparação dos sistemas de monitoramento que seriam caracterizados na pesquisa.

#### 5.3.3.1 Os objetivos da elaboração do protótipo

Tradicionalmente os protótipos são construídos para que, diante de simulações, seus usuários em potencial possam pensar os requisitos que gostariam que o produto apresentasse. No caso específico desta pesquisa, a determinação dos requisitos de um sistema de informação era um objetivo secundário a ser alcançado com o uso do protótipo. O seu objetivo principal era apresentar o modelo de sistematização de informações representado por um sistema de monitoramento de forma que pudessem perceber algo real ou pelo menos algo que tivesse a aparência de realidade. Assim, os potenciais atribuídos ao protótipo, os quais justificaram a sua construção no âmbito desta pesquisa, foram: a) não existia uma forma concreta de representar o modelo de sistemas de monitoramento de intervenções governamentais no campo habitacional nas secretarias de habitação; b) os técnicos que atuam na implementação de intervenções não têm experiência com sistemas de monitoramento e nem com o uso de sistemas de informação; c) estes técnicos executam o monitoramento das intervenções utilizando processos não formalizados e erráticos (ROBERTSON; ROBERTSON, 1999).

O protótipo desenvolvido pode vir a evoluir para um produto final, mas o desenvolvimento de tal produto não faz parte dos objetivos desta pesquisa. O objetivo é apenas utilizá-lo como simulador, fazendo-o parecer o instrumento que poderia ser utilizado para monitorar as intervenções no campo habitacional.

Segundo Robertson e Robertson (1999), os protótipos de baixa fidelidade favorecem a concentração do usuário no assunto porque se estruturam por meio de mídias que lhe são familiares. Assim, foram elaboradas duas versões do protótipo. Uma que pode ser acessada por meio digital e outra por meio impresso. No primeiro foi utilizado o recurso conhecido como hiperlink tradicionalmente disponível em softwares de apresentação, para que os usuários pudessem acessar as diferentes telas que compõem o protótipo.

#### 5.3.3.2 Descrição do protótipo

Ao término da fase 5 da segunda etapa da pesquisa, foi iniciada a construção do protótipo. Foi realizado o desenho de telas e projetado o sistema de acesso entre elas, como também a padronização das mesmas, as cores, os botões e os ícones. O objetivo era possibilitar o acesso rápido e fácil, permitindo aos entrevistados analisar os indicadores.

Seguindo a tendência observada quando da análise dos sistemas de indicadores existentes, determinou-se uma sigla para designar o sistema, qual seja: SUMHAB, que significa Sistema Único de Monitoramento de Intervenções Governamentais no Campo Habitacional. Além disto, foi construído um logotipo para o sistema. A inclusão do logotipo tem o objetivo de representar o conceito do sistema, a saber: o monitoramento de informações visa ao planejamento, ao acompanhamento e à avaliação de intervenções a partir de informações relativas a sua formulação, implementação e características específicas por parte dos seus formuladores, implementadores e beneficiários.

O logotipo tem um caráter lúdico cujo objetivo é o de representar a idéia de que o sistema possibilita aos usuários não só controlarem – ou monitorarem - o processo de obtenção de sua própria habitação, como o processo de provisão habitacional do seu município, estado ou país.

Uma versão em pdf deste protótipo pode ser obtida pelo endereço eletrônico [souesil@unb.br](mailto:souesil@unb.br).

#### 5.3.4 Significados atribuídos às variáveis organizacionais que determinam o processo de monitoramento

O modelo de representação tridimensional da realidade proposto originalmente por Gattaz Sobrinho (2000) e aplicado por Moresi (2001a) ao processo genérico de monitoramento de informações nas organizações está sendo tomado como referência para identificar, a partir das variáveis organizacionais que o determinam, as variáveis de operacionalização do sistema de monitoramento.

Apesar de este modelo de representação tridimensional já ter sido explicado, ele será retomado aqui para evitar interrupções na leitura. Nele são considerados três eixos denominados por eixo da atividade, eixo da axiomática e eixo da infra-estrutura. O eixo da atividade aqui está sendo considerado o próprio sistema de monitoramento caracterizado através das variáveis de operacionalização. O eixo da axiomática compreende a orientação geral para o desenvolvimento da atividade de monitoração fundamentada nas seguintes variáveis organizacionais: estratégia da organização, regulamentos, normas e métodos, planejamento estratégico, processo decisório e modelo de gestão da informação. O eixo da infra-estrutura é representado por três variáveis organizacionais, a saber: recursos tecnológicos, qualidade e acesso às fontes de informação e especialização dos recursos humanos. Na Figura 3.6, foi apresentado o esquema que simboliza o modelo de representação tridimensional do processo de monitoramento de intervenções governamentais assim concebido.



A representação tridimensional do processo de monitoramento, embora possa parecer simples, tem a finalidade de facilitar a visão da complexidade do contexto, uma vez que possibilita adicionar profundidade e amplitude à análise. Ela também tem como propósito mostrar o relacionamento dinâmico entre os três eixos que representam a realidade na qual o processo se desenvolve, visto que o valor que este processo adiciona está condicionado à interferência que cada um dos eixos exerce sobre os demais, os quais também adicionam ou não valor, num processo iterativo. Embora a representação possa parecer simplificadora da realidade, já que esta não se limita ao que pode através dela ser descrito, é complexa e assim deve ser vista (MORESI,2001a).

A seguir serão apresentados os significados atribuídos no contexto desta pesquisa às variáveis organizacionais que determinam a axiomática e a infra-estrutura do processo de monitoramento de intervenções governamentais no campo habitacional. O respaldo para adotar este procedimento é encontrado na afirmação de Vasconcelos (2004) sobre a necessidade de que a determinação de variáveis qualitativas esteja condicionada à metodologia própria da pesquisa. No caso desta pesquisa, a caracterização das variáveis de operacionalização do sistema de monitoramento vigente nas instituições, a partir das variáveis organizacionais que as determinam, possibilitou a apreensão da dinâmica e evolução do desenvolvimento destes sistemas, de forma a melhor identificar a possibilidade de que suas características se aproximem dos parâmetros estabelecidos para as variáveis de operacionalização dos sistemas de monitoramento que representa o modelo de sistematização de informações relativas às intervenções governamentais no campo habitacional nos municípios brasileiros elaborado neste trabalho.

#### 5.3.4.1 Caracterização das variáveis organizacionais que determinam a axiomática do processo de monitoramento

Conforme Moresi (2001a), o eixo da axiomática proporciona o planejamento e o gerenciamento da atividade de monitoração como uma atividade estratégica. Este eixo tem três efeitos mutuamente compatíveis e que se reforçam no processo de monitoração: orientação do eixo da atividade, influência na escolha da infra-estrutura e do pessoal apropriado para a execução da monitoração, que, por sua vez, influenciam o eixo da atividade e a delimitação do ambiente em que o processo de monitoração irá operar.

No Quadro 5.3 é exibida a orientação principal que cada uma das variáveis organizacionais determina no sistema de monitoramento na perspectiva do modelo de representação tridimensional do processo de monitoramento. Esta é a relação que justifica a forma utilizada para coletar e sistematizar os dados nesta pesquisa.

**Quadro 5.3– Orientações determinadas pelas variáveis organizacionais ao sistema de monitoramento na perspectiva da representação tridimensional do processo de monitoramento**

EIXO	VARIÁVEL	ORIENTAÇÃO
Axiomática	Estratégia organizacional	Sofisticação e o escopo
	Regulamentos, normas e métodos	Disponibilidade de informação consistente a partir de fontes confiáveis
	Planejamento estratégico	Conteúdo do sistema de monitoramento
	Processo decisório	Racionalista
	Modelo de gestão da informação	Seleção, coleta, armazenamento e recuperação de informação com a finalidade de disseminação e uso
Infra-estrutura	Recursos tecnológicos	Gerenciamento e compartilhamento de informações
	Recursos humanos	Tradução das necessidades de informação em uma linguagem que possibilite ser atendida pelas fontes disponíveis no processo de monitoramento
	Qualidade e acesso das fontes de informação	Valor adicionado pelo processo de monitoramento quando da utilização da informação por ele fornecida

Fonte: Elaborada pela autora

a) Estratégia organizacional:

Na área da teoria das organizações, de acordo com Mintezberg e Quinn (apud CARRIERI, 2004), pode haver cinco definições de estratégias: plano, estratagemas, modelo/padrão, posição e perspectiva. A noção de estratégia é a integração dessas cinco definições e deve ser estudada como se cada definição completasse a outra: como plano, traça um guia de ação; como estratagama, um guia para realizar competição; como modelo/padrão, focaliza as ações emergentes que afloram pela organização; como posição, incorpora o ambiente externo; e como perspectiva, traz para análise o ambiente interno coletivo.

Crubellate, Grave e Mendes (2004), quando analisam a institucionalização de estratégias organizacionais, apontam como visão mais avançada aquela defendida pelos institucionalistas que consideram as organizações como sistemas simultaneamente abertos e fechados. Nesta perspectiva, a estratégia e a institucionalização são processos que se complementam de maneira a se estruturarem e serem estruturados mutuamente. A estratégia é vista também pelos autores como a relação frouxamente conectada entre organizações e ambiente e a sua elaboração como processo passivo e ativo, nunca, um ou outro, nas respostas às pressões institucionais. Entretanto, tal visão não é compartilhada por todas as correntes institucionalistas, segundo os autores em pauta. Há aqueles que entendem que a institucionalização é, por assim dizer, condição para a formulação de estratégias. Estas vertentes consideram como aspectos normais da realidade, a lógica, no caso da vertente racionalista, e a semelhança de estruturas e comportamentos, no caso das vertentes predominantemente cognitivistas.

As orientações dos documentos 1, 2 e 3 que visam ao funcionamento dos mercados habitacionais urbanos parecem se enquadrar na vertente predominantemente cognitivista por serem

unânicos em sugerir aos governos locais adotarem uma visão setorial e exercerem a função de gerenciarem o funcionamento do sistema habitacional ou do mercado habitacional, como preferem alguns autores, através do apoio a ações que envolvam: o acesso a terra, ao financiamento, à infraestrutura e aos serviços; a remoção de regulamentações restritivas; a introdução de regulamentações realistas de construção e uso da terra; e o reforço da estrutura institucional de maneira a fomentar a participação popular.

Uma análise mais apurada destas orientações pode considerar o enfoque facilitador como um modelo de estratégia a ser implementada em todos os espaços urbanos. Ao governo local é reservado o papel de estrategista. Entretanto, como foi assinalado no capítulo 2, uma tal estratégia pode gerar dupla interpretação, isto é, o governo pode adotar uma postura que venha a se caracterizar como corporativista e uma outra em que o governo assuma um papel em que as forças políticas dos agentes possam ser adequadamente distribuídas.

Por esta razão, é conveniente considerar também os tipos de estratégias existentes, apresentadas por Mintzberg e McHugh (apud MELLO, 2002), quais sejam: as estratégias deliberadas – que são as estratégias planejadas que foram realizadas; as estratégias emergentes: são sempre realizadas por emergirem de ações já implementadas.

Para efetuar a descrição da estratégia organizacional dos governos locais, serão analisados os elementos que caracterizam o seu relacionamento com o ambiente externo sob a perspectiva do enfoque facilitador. Para tanto, serão levados em conta os seguintes aspectos: sua relação com a sociedade; a articulação entre os agentes que compõem a cadeia de provisão onde ele atua, o seu desempenho como facilitador do processo de provisão habitacional, a sua política de informação e a previsão de recursos que realiza visando identificar o papel atribuído à atividade de monitoração.

#### Relação entre governo e a sociedade

Cardoso (2003) compara dois padrões que estruturam as relações entre a sociedade e o Estado no Brasil<sup>91</sup>, são eles: o clientelismo e o universalismo de procedimentos, tal como foi reproduzido no Quadro 5.4. O autor ressalta, entretanto, que existe uma convivência dos padrões de relacionamento sociedade e Estado baseados no universalismo de procedimentos e os baseados no

---

<sup>91</sup> Nunes (apud CARDOSO, 2003) considera a existência de quatro padrões que estruturam as relações entre a sociedade e o Estado no Brasil, são eles: o clientelismo, o corporativismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos. Cardoso (2003) considerou apenas os padrões citados por julgar que estes são os tipos ideais.

padrão clientelista ou particularista. Estes dois padrões serão utilizados como referência para analisar a relação entre as instituições (governo local) e a sociedade.

**Quadro 5.4 – Padrões de relacionamento entre o Estado e a sociedade.**

PARTICULARISTA	DEMOCRÁTICO
Um padrão de autoridade baseado no particularismo de procedimentos	Um padrão distinto de autoridade racional baseado no universalismo de procedimentos
Um padrão de ação social baseado no personalismo de procedimentos que repousa na inexistência (ou na não expressão política) de frações de classe, grupos de status, grupos de interesse	Um padrão dominante de ação social baseado no individualismo e no impessoalismo de procedimentos que repousa em uma multiplicidade de frações de classe, grupos de status, partidos políticos e cidadania
Um sistema de trocas generalizadas baseadas na transferência pessoal de bens e recursos, onde as trocas dependem essencialmente das características pessoais dos indivíduos envolvidos	Uma economia de mercado baseada na transferência impessoal dos recursos econômicos, onde as trocas que ocorrem independem das características pessoais dos indivíduos envolvidos
Inexistência ou mau funcionamento da esfera pública, sem controle sobre a ação do Estado, sem uma lógica de direitos aos quais corresponde uma responsabilidade pública, e onde “o encaminhamento de uma demanda (...) transforma-se na expectativa de conseguir um favor” (DINIZ,1982 apud CARDOSO,2003)	Existência e funcionamento de uma esfera pública: “espaço abstrato onde as contradições, entre a lógica da produção capitalista e as demandas da sociedade, são reconciliadas” – espaço da cidadania e do sufrágio, equivalentes políticos do mercado econômico
Contexto de uma sociedade dispersa, fracamente articulada e desmobilizada, com baixo índice de vida associativa (baixo nível de capital social)	Alto grau de vida associativa, com um sistema de grupos de interesse solidamente organizado, agindo de forma autônoma (alto nível de capital social)
Canalização das demandas através dos contatos e vínculos pessoais, que as processam e transmitem, de forma não agregada, aos políticos e detentores de cargos públicos	Canalização das demandas através da agregação e intermediação de interesses, realizada, principalmente, pelos partidos políticos
Constituição de agendas a partir de demandas tópicas, específicas, restritas e de bens divisíveis, submetidos a um tratamento parcial e de impacto localizado, configurando uma política distributiva <sup>92</sup>	Constituição das agendas a partir de pautas programáticas amplas, combinando políticas regulatórias e redistributivas, bens divisíveis e benefícios difusos

Fonte: Cardoso (2003, p. 6)

### Articulação dos agentes que compõem a cadeia de provisão habitacional

Para caracterizar a participação dos agentes que compõem a cadeia de provisão habitacional local no sistema habitacional, devem ser nomeados quais são os agentes e as organizações que os representam, assim como o nível de participação dos mesmos.

Na representação da cadeia de provisão habitacional apresentada na Figura 2.1 deste estudo, foram indicados os agentes que constituem a cadeia de provisão habitacional do setor privado e do setor público. No primeiro caso, os agentes são os promotores privados, os financiadores privados, as empresas privadas responsáveis pela produção, as imobiliárias e as empresas privadas responsáveis pela manutenção, reparo, reforma e remodelagem. No segundo caso, os agentes

<sup>92</sup> Políticas distributivas: caracterizadas por não estarem constrangidas por limitações de recursos e pela facilidade com que podem ser desagregadas e seus recursos dispensados de forma atomizada a unidades isoladas, sem obediência a qualquer critério mais geral e universalista; Políticas regulatórias: caracterizadas por apresentarem impactos específicos e individualizados, elevando custos ou reduzindo a possibilidade de ação de agentes privados, embora as decisões alocativas baseiem-se em leis e regulamentos e sejam estabelecidas em termos gerais; Políticas redistributivas: envolvem relações entre amplas categorias de indivíduos, atingindo grandes agregados sociais Lowi (apud CARDOSO, 2003).

promotores e os financiadores são os governos das três esferas governamentais – federal, estadual e municipal. No caso de financiamentos, podem ser incluídas agências financeiras internacionais como bancos e organizações não governamentais, o agente executor é o governo local – municipal ou estadual, o departamento municipal exerce a função das imobiliárias e empresas responsáveis pela ocupação, manutenção, reparo, reforma e remodelagem, as empresas de construção são as produtoras nos casos de projetos contratados por licitações.

Em ambos os casos, devem ser considerados os moradores, que podem ou não estar organizados em associação de moradores ou conselhos comunitários. Ainda podem ser considerados os projetistas, os fornecedores de materiais e componentes de construção e os operários de construção, também organizados ou não em forma de associações. Cada forma de provisão habitacional – se produção de lotes urbanizados, ou produção de unidades habitacionais ou alocação – exige um arranjo dos agentes que compõem a estrutura de provisão habitacional local. Estes arranjos dos diferentes agentes é que determinam a especificidade espacial e temporal de cada estrutura de provisão habitacional.

No enfoque facilitador, como já ressaltado, são incentivadas as combinações de recursos entre os agentes, as quais, é razoável supor que serão tanto mais intensas, quanto maior for o grau de participação destes agentes na política, nos programas e nos projetos de provisão habitacional.

Existem diferentes âmbitos e formas de participação. No caderno Habitar Brasil/BID - o documento 3 já referido - são mostradas as modalidades participativas e salientado que sua eficiência depende do acúmulo de experiência da ação coletiva, por parte da população, que permita a formação de capital social local e da existência de formatos institucionais adequados que capacitem os grupos para o debate, formulação de propostas e a criação de incentivos seletivos à participação. Quanto ao âmbito, a participação pode ser localizada – direcionada para programas - e abrangente, neste caso, direcionada para aspectos globais da política. Ainda existe diferença entre a participação dos moradores em programas de autoconstrução ou mutirão e a participação deliberativa. Para cada caso é considerado que exige procedimentos e formatos institucionais diferentes. Os principais formatos adotados, nos municípios brasileiros, são apresentados no Quadro 5.5.

### Quadro 5.5 - Formatos institucionais de participação popular

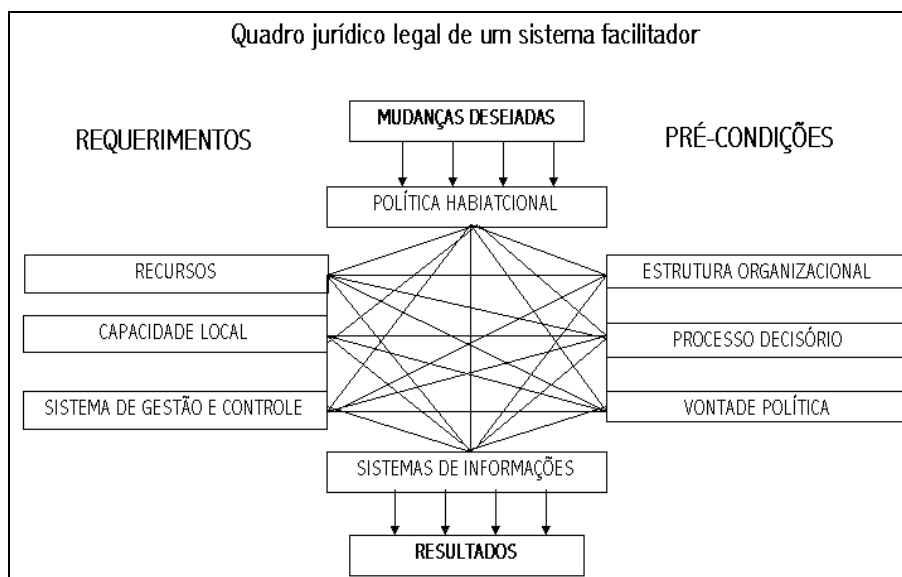
<p>Conselhos Municipais de Habitação: atuam no âmbito da política e a deliberação de recursos quando existir fundo municipal de habitação. Estes conselhos geralmente são formados por organizações representantes dos agentes que atuam na cadeia de provisão habitacional local e podem ser consultivos ou deliberativos.</p> <p>Conferência Municipal de Habitação: Fórum especial, com convocação eventual ou periódica que discute a política municipal de habitação. Pode ser precedida de conferências regionais com debate das prioridades locais, para serem levadas, posteriormente, à discussão mais ampla.</p> <p>Fóruns setoriais: São fóruns onde são discutidos e deliberados aspectos específicos relacionados com determinado programa habitacional, como, por exemplo, a Regularização de Áreas Especiais de Interesse Social.</p> <p>Grupos de referências locais: reúnem os agentes envolvidos no processo de elaboração e implementação de projetos específicos visando ao seu acompanhamento.</p>
---

Fonte: Elaborado a partir de PHBB (2001)

A participação dos agentes que constituem a cadeia de provisão habitacional dos espaços urbanos também pode ser analisada com base na idéia de redes, uma vez que esta configuração “promove ambiente favorável ao compartilhamento de informações, de conhecimentos, de habilidades e de recursos essenciais” para os processos de mudança. Balestrin e Vargas (2004) apresentam um mapa de orientação conceitual, que indica a partir de quatro quadrantes, as principais dimensões sobre quais as redes são estruturadas, que deu origem à classificação elaborada pelos autores. Entre as quatro categorias propostas, interessa aquela que define as redes informais ou de convivência, as quais permitem os encontros informais entre os atores como empresas, organizações profissionais, instituições governamentais, universidades, associações, entre outras que têm preocupações semelhantes. O objetivo é a troca de experiência e de informação sobre as bases de livre participação. Segundo os autores:

[...] as redes são formadas sem qualquer tipo de contrato formal que estabeleça regras; elas agem em conformidade com os interesses mútuos de cooperação, baseados, sobretudo, na confiança entre os atores (BALESTRIN; VARGAS, 2004, p. 209).

O encontro dos atores que constituem a cadeia de provisão habitacional não necessariamente é informal, como visto acima, pois existem formas institucionalizadas de promovê-los, entretanto, eles são motivados, sem dúvida, pelos interesses mútuos de cooperação de seus participantes. Os governos locais têm um papel fundamental na promoção destes encontros, por esta razão, este também é um aspecto considerado na análise da estratégia organizacional visando ao funcionamento do sistema habitacional local, tal como será analisado no próximo item. Na Figura 5.6 é mostrado um esquema que representa a interpretação da articulação da estrutura de provisão habitacional em forma de rede, o qual foi exibido por Acioly (2004).



Fonte: Baseado em Acioly (2004).

**Figura 5.5 – Representação do funcionamento em rede de um sistema habitacional facilitador**

Desempenho dos governos locais como facilitadores do processo de provisão habitacional

Angel e Mayo (apud PHBB, 2001, p. 12) fazem uma afirmação que expressa exatamente a idéia que justifica a consideração do desempenho dos governos locais como facilitadores do processo de provisão habitacional:

Os atores em um setor habitacional eficiente – consumidores, produtores, instituições de financiamento habitacional, governos locais e central – buscam seus objetivos e metas condicionados por um conjunto de regras que determinam o relacionamento entre eles e restringem seu comportamento. Quando essas regras e políticas são adequadas, impessoais, previsíveis, transparentes e bem entendidas, elas capacitam e reforçam aqueles atores para o alcance de seus propósitos com energia e criatividade. Quando estas regras são injustas, arbitrárias e imprevisíveis, elas desestimulam ou empobrecem, inicialmente, a ação de alguns e, eventualmente, a ação de todos os atores [...].

O papel reservado aos governos locais, dentro dos propósitos da teoria da estrutura de provisão habitacional e do enfoque facilitador, é de estrategistas, ou de gerenciadores do sistema habitacional local, por meio de apoio a ações que facilitem o acesso a terra, ao financiamento, à construção da infra-estrutura e aos serviços; à remoção de regulamentações restritivas; à introdução de regulamentações realistas de construção e uso da terra e ao desenvolvimento da estrutura institucional de modo a fomentar a participação popular. Sendo assim, pode ser considerado um indicativo para caracterizar o desempenho dos governos locais neste papel, as ações por eles promovidas a fim de capacitar e reforçar os objetivos dos agentes da cadeia de provisão habitacional local.

O reforço da estrutura institucional pode ser estabelecido pela institucionalização individual da organização governamental responsável pela provisão habitacional local e dos

mecanismos e procedimentos por ela adotados objetivando a institucionalização da estrutura de provisão habitacional como um todo, como será discutido a seguir.

A teorização e conceituação envolvida na discussão a respeito da institucionalização da organização governamental local serão realizadas quando da análise da variável organizacional denominada regulamentos, normas e métodos.

Com relação à teorização e conceituação da institucionalização da estrutura de provisão habitacional como um todo, incluem-se mecanismos representados pelas ações de normalização e regulamentação, por procedimentos que têm como intuito fortalecer a representação simbólica da estrutura de provisão habitacional e por ações voltadas ao atendimento de demandas habitacionais específicas.

Entre os mecanismos normativos que são propostos nos documentos que orientam as ações governamentais visando ao funcionamento do sistema habitacional dos espaços urbanos, são citadas principalmente: a revisão do zoneamento, a revisão das normas de parcelamento do solo, a revisão do código de obras e edificações, a simplificação dos processos de licenciamento e a aplicação de instrumentos para assegurar o exercício da função social da propriedade.

Como ações de regulação, são considerados: programas de regularização fundiária e urbanística, programas de regularização de cortiços, programas de urbanização de assentamentos irregulares e clandestinos, provisão de infra-estrutura para assentamentos irregulares e clandestinos, programas de coleta e disposição do lixo, proposição de sistemas formais de vias urbanas e de estabilização de encostas e ainda a elaboração de normas construtivas e urbanísticas para assentamentos irregulares e clandestinos. Para maiores detalhes sobre estes mecanismos, ver PHBB (2001).

Como procedimentos, estão sendo consideradas as ações voltadas para a representação simbólica da estrutura de provisão habitacional, a qual representa a dimensão cognitiva do processo de institucionalização, no dizer dos institucionalistas. Exemplos destas ações são a normalização da política habitacional, a elaboração de diagnósticos relativos às necessidades habitacionais e da situação institucional da estrutura de provisão habitacional, a sistematização e produção de dados, diagnósticos socioeconômicos da população, formato administrativo da organização governamental, promoção do desenvolvimento tecnológico do setor de construção habitacional e formas e instrumentos de participação popular. Estes procedimentos também se encontram suficientemente detalhados em PHBB (2001).



As ações voltadas ao atendimento de demandas habitacionais específicas são a produção de conjuntos habitacionais, a produção de moradias em autogestão, os programas de oferta de lotes, os programas de arrendamento residencial, os programas de oferta de materiais de construção, os programas de tratamento de áreas de risco e programas de desenvolvimento comunitário. A institucionalização destas ações também fortalece a institucionalização tanto da estrutura de provisão habitacional como um todo, como da organização governamental individualmente.

No Quadro 5.6 é apresentada uma síntese das ações desenvolvidas pelos governos locais que podem reforçar a institucionalização das estruturas de provisão habitacional. Porém, ainda se fazem necessárias algumas considerações sobre a teorização e categorização do processo de institucionalização destas ações à luz da teoria institucional.

Como visto no capítulo 2, os processos que perfazem a institucionalização são a habitualização, a objetificação e a sedimentação - os quais podem ser avaliados do ponto de vista da regulamentação, normatização e da cognição e determinam estágios de institucionalização.

Estes três elementos concorrem simultaneamente para o processo de institucionalização de estruturas intra e interorganizacionais<sup>93</sup> (MACHADO DA SILVA; GONÇALVES, 1999) e estas estruturas podem ser as organizações, os mecanismos, os procedimentos, os programas ou todos estes elementos tomados em conjunto.

---

<sup>93</sup> Um esclarecimento deve ser feito. Os aspectos normativos, regulativos e cognitivos estão envolvidos em qualquer processo de institucionalização, seja relativo a normas de zoneamento urbano ou a questões regulativas do parcelamento do solo, por exemplo. Visando facilitar a análise do processo de institucionalização da estrutura de provisão habitacional como um todo, em função do grande número de organizações, mecanismos e procedimentos que estariam em análise, optou-se por considerar os aspectos mais gerais de sua institucionalização associando aos aspectos normativos e regulatórios os mecanismos e ao aspecto cognitivo os procedimentos. Ressalta-se, entretanto, que o processo de institucionalização de cada organização, mecanismo ou procedimento pode ser analisado sob o ponto de vista normativo, regulatório e cognitivo.

**Quadro 5.6 - Esquema representativo das ações a serem promovidas pelos governos locais como facilitadores do funcionamento do mercado habitacional dos sistemas urbanos.**

AÇÕES DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA ESTRUTURA DE PROVISÃO HABITACIONAL				
Estruturas organizacionais	Mecanismos		Procedimentos	Voltadas para o atendimento de demandas habitacionais
	Normalização	Regulamentação	Cognição	
Públicas e Privadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>-revisão do zoneamento</li> <li>- revisão das normas de parcelamento do solo</li> <li>- revisão do código de obras e edificações</li> <li>- simplificação dos processos de licenciamento</li> <li>- aplicação de instrumentos para assegurar o exercício da função social da propriedade</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- programas de regularização fundiária e urbanística</li> <li>- programas de regularização de cortiços</li> <li>- programas de urbanização de assentamentos irregulares e clandestinos</li> <li>- programas de provisão de infraestrutura para assentamentos irregulares e clandestinos</li> <li>- programas de coleta e disposição do lixo</li> <li>- sistemas formais de vias urbanas e de estabilização de encostas</li> <li>- elaboração de normas construtivas e urbanísticas para assentamentos irregulares e clandestinos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- formalização da política habitacional local</li> <li>- diagnósticos relativos às necessidades e da situação institucional da estrutura de provisão habitacional local</li> <li>- sistematização e produção de dados</li> <li>- diagnóstico socioeconômico da população</li> <li>- formato administrativo da organização governamental</li> <li>- formas e instrumentos de participação popular</li> <li>- promoção do desenvolvimento tecnológico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- produção de conjuntos habitacionais</li> <li>- produção de moradias em autogestão</li> <li>- programas de oferta de lotes</li> <li>- programas de arrendamento residencial</li> <li>- programa de oferta de materiais de construção</li> <li>- programas de tratamento de áreas de risco</li> <li>- programas sociais.</li> </ul>

Fonte: elaborado pela autora

Ainda à luz da teoria institucional, o processo de institucionalização da estrutura de provisão depende também de características do ambiente onde ela se instala. Contemporaneamente, a teoria institucional considera que o ambiente apresenta uma faceta técnica e outra institucional. Na faceta técnica, o aspecto levado em conta é *a processamento tecnicamente eficiente do trabalho*, na faceta institucional, o aspecto relevante é a elaboração e difusão de regras e procedimentos que dão legitimidade e suporte contextual. Estes últimos já foram discutidos neste item a partir das alternativas analíticas do processo de institucionalização representadas pela normatização, regulamentação e cognição. Quanto à faceta técnica do ambiente onde atuam as organizações governamentais, para analisá-la, podem ser adotadas as noções de dependência e incerteza, tal como proposto por Scott (apud MACHADO DA SILVA; GONÇALVES, 1999) e já apresentado no capítulo 2 desta pesquisa.

Assim, o ambiente técnico pode apresentar característica de alta incerteza quando existirem organizações com características suficientemente heterogêneas, instáveis e sujeitas a ameaças, desconectadas de outras organizações e de vulnerabilidade da estrutura do ambiente. A característica de alta dependência se apresenta quando não existe disponibilidade de recursos no ambiente e estão suficientemente espalhados.

Em síntese, o papel do governo local, como facilitador, será analisado pela sua capacidade de institucionalizar normas, regulamentos, procedimentos e programas levando em consideração as características do ambiente em que ele atua.

#### Política de informação

Na representação do quadro legal, institucional e organizativo, facilitador do funcionamento dos sistemas habitacionais, esquematizado na Figura 5.6, os sistemas de informação são vistos como instrumentos que fornecem os resultados obtidos a partir deste quadro. Esta representação se faz inteligível quando se tem em mente a importância que vem sendo dada à informação nos dias de hoje em todas as áreas de atuação humana, “atribuindo-lhe o conceito de bem ou recurso, econômico e estratégico” (TARAPANOFF, 2001, p. 37).

No capítulo 3 deste estudo foi apresentada a definição de política de informação como o conjunto de ações e decisões orientadas a preservar e reproduzir, ou mudar e substituir, o conjunto mais ou menos estável de redes de relações formais e informais, nas quais as informações são produzidas, organizadas e transferidas de diferentes produtores, por meio de diversos canais e veículos, a diferentes destinatários ou receptores de informações, generalistas ou especialistas.

O enfoque que será atribuído à descrição da política de informação das organizações governamentais responsável pela provisão habitacional será de seu papel de promotor do processo de monitoramento das informações relativas às atividades envolvidas na provisão habitacional. Para tanto, serão tomados como referência os seguintes aspectos: investimento em obter dados a partir de registros administrativos, investimento em gerenciamento de informações, articulação com agências de informações e investimento na publicização das informações.

O investimento em obter dados a partir de registros administrativos será verificado pelo nível de informatização de seus processos organizacionais, o investimento em gerenciamento de informações será caracterizado pelos sistemas de informações que dispõe e a integração e compartilhamento entre eles. A articulação com agências de informações será identificada pelo acesso

de base de dados que possui e o investimento na publicização das informações será identificado pelas formas de publicação dos resultados das ações que utiliza.

b) Regulamentos, normas e métodos

Os regulamentos, normas e métodos revelam o grau de padronização dos processos organizacionais. Neste item serão considerados os regulamentos, normas e métodos estabelecidos a partir da padronização dos processos organizacionais desenvolvidos pelas secretarias municipais de habitação visando à implementação de seus programas. A justificativa para tal consideração é a probabilidade de que a padronização de processos aumente a confiabilidade das informações e facilite o alcance dos objetivos pretendidos.

O grau de padronização de processos também é influenciado pelo estágio de institucionalização das organizações, sendo razoável considerar que organizações com grau de institucionalização mais baixo têm seus processos menos formalizados e legitimados.

Atualmente, com a disseminação das normas ISO 9000 e a tendência para a informatização entre as organizações, a padronização de processos e a sua representação vêm sendo uma prática comum e, por esta razão, este aspecto não será aprofundado conceitual e teoricamente.

Nesta pesquisa será priorizada a identificação dos regulamentos, das normas e dos métodos relativos aos processos de implementação de programas e dos projetos que os constituem por ser considerados que eles facilitam o monitoramento de informações relativas às características dos projetos no que diz respeito ao desempenho, à eficiência, à eficácia e à efetividade dos mesmos.

No entanto, talvez pela tradição de considerar a provisão habitacional como sinônimo de produção habitacional, como discutido no capítulo 2 desta pesquisa, o processo de implementação de projetos habitacionais, quando é representado, o é pela ótica das áreas de engenharia e arquitetura. Esta forma de representação de tal processo dificulta a visão das intervenções como um programa social enfatizando os aspectos envolvidos em obras de engenharia e arquitetura. Além disto, na maioria das vezes, esta representação considera que o processo termina na entrega das unidades habitacionais. A fase de utilização dos imóveis, da regularização fundiária<sup>94</sup>, assim como os aspectos envolvidos no processo de financiamento são desconsiderados. Quando da realização do estudo de caso piloto na Instituição B, foi elaborado um fluxograma do processo de Projetos de Urbanização e

---

<sup>94</sup> Esta fase inclui a legalização da área e a entrega da posse do imóvel.

Regularização de Assentamentos<sup>95</sup> que inclui todas as fases, quais sejam, a elaboração, a aprovação, a execução, a regularização fundiária e o financiamento, o qual passou a ser considerado como uma das ferramentas que constituem o modelo de sistematização de informação proposto nesta pesquisa.

Por outro lado, uma intervenção governamental no campo habitacional sob a ótica da área de políticas públicas, como visto no capítulo 2, embora não exista consenso entre os especialistas, ela passa pelas etapas de formulação, implementação e avaliação, as quais são permeadas pelo processo de monitoramento de informação. No capítulo 3, na Figura 3.4, foi representado o sistema de monitoramento no contexto do sistema de avaliação de políticas públicas proposto por Garcia (2001). Esta representação pode ser considerada a representação do processo de implementação de um programa sob a ótica da área de políticas públicas. Na Figura 5.1, foi representado o processo de implementação do Projeto Técnico Social (PTS) aplicado aos projetos habitacionais na Instituição A. Ela pode ser considerada a representação do processo de implementação de um projeto sob a ótica da área de avaliação de políticas públicas.

Na representação do PTS, são consideradas três etapas principais e a cada uma delas é associado um tipo de avaliação, o que pressupõe a consideração de um monitoramento de informações. Ademais, na etapa de implementação é considerada a avaliação de processos. Estes processos são aqueles que Draibe (2001) denominou de subprocessos e os considerou como: o sistema gerencial e decisório, o de divulgação e informação do projeto entre os beneficiários, o de divulgação e informação do projeto entre os agentes implementadores, o de seleção destes agentes e dos beneficiários, o de capacitação dos agentes e dos beneficiários, os sistemas logísticos e operacionais, o de provisão de recursos materiais, o de monitoramento e o de avaliação interna.

Em função desta dualidade de enfoques, serão tomadas como referência para caracterizar os regulamentos, normas e métodos nas instituições a existência de representação de processos a partir da perspectiva das áreas de arquitetura e engenharia e da perspectiva da área de avaliação de políticas públicas. No próximo capítulo será retomada a discussão sobre a representação dos processos de projetos e de programas.

Observação especial será dada à padronização de processos de monitoramento e avaliação de projetos a fim de identificar também se ela se justifica pelo interesse das próprias

---

<sup>95</sup> Os assentamentos aqui incluem os loteamentos irregulares, os loteamentos clandestinos, as ocupações irregulares, a invasão de áreas públicas ou privadas sujeitas a inundações, desabamentos, localizadas em faixas de domínio de oleodutos, linhas de transmissão, locais insalubres, proteção de mananciais ou ainda em áreas de preservação ambiental.

instituições ou pelo cumprimento de exigências de órgãos externos - promotores, financiadores ou gestores dos projetos.

A caracterização desta variável também levará em conta a forma como são divulgadas as informações obtidas no monitoramento dos processos de implementação dos programas e projetos.

### c) Planejamento estratégico

Neste item será observada a existência ou não de um plano estratégico como instrumento de gestão objetivando identificar a abrangência e a cobertura do sistema de monitoramento vigente nas Instituições que serão analisadas. No capítulo 2 foi apresentada a discussão entre os institucionalistas a respeito do significado dos planos formais, existindo alguns que sugerem que as estratégias declaradas nos planos podem se constituir em recursos para desviar a atenção dos procedimentos concretos e das ações reais ou que o plano pode servir apenas para justificar ações já desencadeadas na organização ao invés de receita racional para a ação. Ainda, existe uma grande parte dos teóricos organizacionais que apontam para o fato de que o planejamento estratégico representa mais um mito da sociedade industrial contemporânea e, neste sentido, é válida a afirmação: “Esses enunciados discursivos denotam ou delimitam formas de ver, pensar e agir organizacionais em um contexto de mundo globalizado” (CARRIERI, 2004, p. 2). Cruballette, Grave e Mendes (2004) citam alguns autores que apontam a que divergência entre a ação e o planejado é um indicativo da possibilidade de autonomia dos sistemas sociais.

Como já mencionado, as agências internacionais que financiam programas na área habitacional passam ao largo das discussões teóricas a respeito do significado do planejamento estratégico e suas orientações, se atendo mais à determinação de orientações a serem adotadas nestes planos, como mostrado nos Quadros 2.4 e 2.5 deste estudo.

Sob a perspectiva de determinação das variáveis de operacionalização do sistema de monitoramento vigente nas instituições que serão pesquisadas, para os objetivos desta pesquisa, interessa o conteúdo destes planos. Visando sistematizar e sintetizar a descrição destes conteúdos, foi criada uma conceituação específica que consiste em considerar que o conteúdo do planejamento estratégico pode ser interpretado a partir de duas dimensões, uma horizontal e outra vertical.

A dimensão horizontal pode ser considerada as ações que são levadas em conta no plano, o que pode ter como sinônimo o termo cobertura do plano, e a dimensão vertical é determinada pelo foco das informações relativas a estas intervenções. Aplicando o conceito de lócus de uma pesquisa, salientado no primeiro capítulo deste estudo, pode ser considerado que a dimensão

horizontal do conteúdo do planejamento estratégico representa o seu lócus, já que diz respeito ao local institucional ao qual este planejamento está direcionado.

A dimensão vertical do conteúdo do planejamento estratégico pode ser determinada pela natureza das informações utilizadas neste planejamento. Se ele se refere às intervenções, as informações relativas a elas podem contemplar as três dimensões adotadas no modelo elaborado, quais sejam, as suas características em termos de desempenho, eficiência, eficácia e efetividade, as condições para implementá-las e as regras que as definem. Ainda as informações podem contemplar apenas uma ou mais das subdimensões de cada dimensão considerada. No primeiro caso, a dimensão vertical do conteúdo do planejamento estratégico pode ser dita abrangente. No segundo, ela pode ser dita restrita.

Deste modo, o planejamento estratégico será caracterizado a partir da identificação dos tipos de intervenções nele planejadas e da natureza das informações sobre estas intervenções consideradas para formulá-las e implementá-las.

Estas considerações conceituais e teóricas se fazem necessárias porque as áreas de conhecimento que se dedicam ao estudo do planejamento estratégico o abordam numa perspectiva de empresas privadas onde o conteúdo é apresentado como sendo os critérios competitivos e as categorias de decisão (BARROS NETO, 1999).

#### d) Processo de tomada de decisão

A discussão sobre o processo de decisão relativa às políticas públicas gira em torno da contraposição entre os conceitos de racionalidade e incrementalismo discutidos no capítulo 3 deste estudo. Dagnino (2003) reconhece que estes são conceitos irreconciliáveis, mas diz que o objetivo entre os teóricos é encontrar uma visão adaptável às diferentes situações encontradas na realidade. Estas visões representam modelos idealizados do processo de tomada de decisão que se baseiam em posições antagônicas a respeito da estrutura de poder na sociedade capitalista, da concepção do Estado e do papel da burocracia. Assim, o autor aponta os riscos de adotar uma ou outra postura:

A opção por adotar uma postura racional-[abrangente] na formulação de políticas pode ser irrealista e inócua. Alternativamente, conceber a formulação como baseada na racionalidade limitada, ou pior, na postura meramente incremental pode deixar o fazedor de políticas de mãos atadas e simplesmente reproduzir o passado (DAGNINO, 2003, p. 24).

O objetivo da análise do processo de tomada de decisão, neste estudo, restringe-se à verificação da forma com que são utilizadas as informações. Por este motivo, sugere-se, para um

aprofundamento da questão, a leitura dos textos elaborados por Dagnino (2003), e Barros Neto (1999), principalmente pela síntese que apresentam sobre o assunto.

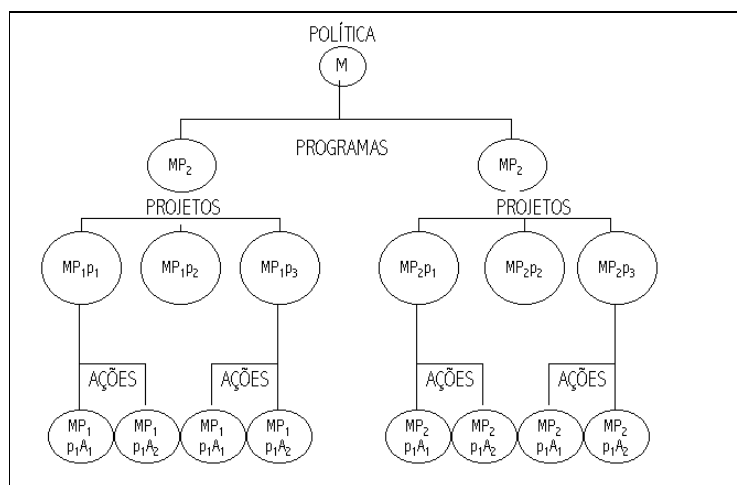
Este objetivo pode sugerir, à primeira vista, que a prioridade, no presente estudo, seja a tomada de decisão baseada no racionalismo, de fato, a própria proposta da pesquisa vai neste sentido, porém, o que justifica esta prioridade está expresso na afirmação de Hogwood e Gunn (apud DAGNINO, 2003, p. 27):

O modelo racional é aplicado para resolver problemas de uma forma sistemática. Ele deve ser também usado para resolvê-los de uma maneira democrática.

Para caracterizar o grau de racionalidade impresso à tomada de decisão nas instituições, será considerada a capacidade de integração das suas metas gerais com as metas específicas de cada uma de suas intervenções. Na Figura 5.6 é exibido um esquema que ilustra esta idéia.

Tal como discutido no capítulo 3, o grau de racionalidade atribuído nestas ações pode ser verificado pela proposição de metas, resultados e impactos a serem alcançados e a verificação das mesmas. O alcance destas metas em cada ação pode representar o alcance dos objetivos de suprimimento da demanda habitacional existente no espaço urbano em análise.

O acompanhamento destas metas também pode ser um indicativo do grau de racionalidade atribuído ao processo de tomada de decisão. Assim, para descrever o grau de racionalidade atribuído ao processo decisório, será considerada, como já foi dito, a definição de metas para cada projeto, vinculadas à meta geral da instituição e às metas relativas ao cumprimento dos prazos previstos para obtê-las.

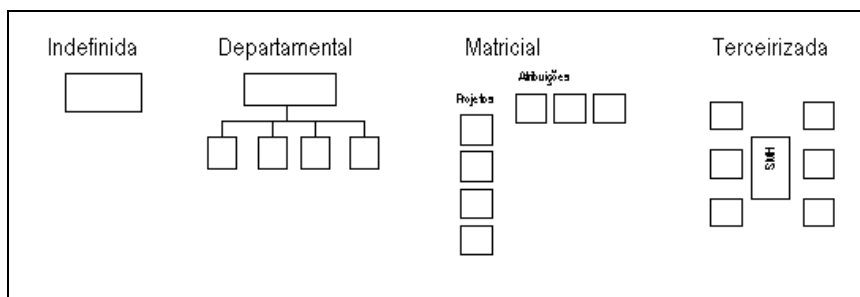


Fonte: Baseado em Acioly (2004)

**Figura 5.6 – Relação entre metas gerais e específicas de um sistema de provisão habitacional**



O grau de racionalização também pode ser associado à estrutura organizacional adotada pela organização, assim, serão adotadas, para caracterizar as estruturas organizacionais das instituições, as tipologias apresentadas na Figura 5.7.



Fonte: elaborado pela autora

**Figura 5.7 – Modelos de estruturas organizacionais**

Alguns aspectos destacados nos itens anteriores também podem revelar o grau de racionalidade utilizado no processo de tomada de decisão.

#### e) Modelo de gestão da informação

Moresi (2001a), quando apresenta esta como uma das variáveis que definem a axiomática do processo de monitoramento, o considera como o processo que realiza a seleção, a representação, o armazenamento e a recuperação de informação com a finalidade de disseminação e uso. Este processo permite definir a arquitetura ou modelo de informação da organização, que, por sua vez, possibilita definir as tecnologias de informação necessárias para o funcionamento adequado dos sistemas de informação da empresa (ABREU; ABREU, 2002).

Davenport (apud MORESI, 2001b) define arquitetura como um guia para estruturar e localizar a informação dentro de uma organização e ressalta a importância de sua inteligibilidade por todos os funcionários da organização de forma que possam incorporar tanto informações computadorizadas ou não, e que possa influenciar o comportamento e a cultura da organização.

Abreu e Abreu (2002) consideram quatro tipos de arquitetura de informação, quais sejam:

- A arquitetura de dados que facilita a sua integração em toda a organização;
- A arquitetura de aplicação que facilita o acesso autorizado aos dados a partir da aplicação que o usuário está operando no momento;

- A arquitetura de tecnologia de informação (hardware, software, banco de dados, rede de comunicação e instalações físicas), impedindo a existência de conflitos entre tecnologias distintas;
- A arquitetura de processos de gerência de sistemas alinhada estrategicamente com a arquitetura de processos da organização.

Com base no que foi exposto, foram adotados como elementos que caracterizam o modelo de gestão da informação nas organizações em que será realizada a análise: 1) o planejamento do processamento de informação; e 2) as tecnologias aplicadas a sistemas de informação. A caracterização destes elementos será realizada em função dos aspectos apresentados no Quadro 5.7.

**Quadro 5.7 – Elementos que caracterizam o modelo de gestão da informação**

Planejamento do processamento de informação	Tecnologias aplicadas a sistemas de informação
Procedimento formal de cópias de arquivos	Executive Information Systems
Procedimento de controle e níveis de acesso à informação	Sistema de Apoio à Decisão
Técnico responsável pela organização da informação na secretaria	Enterprise Resource Planning
Consultoria contratada para a área de gerenciamento da informação	Sistema de Telecomunicação
Plano de manutenção e substituição dos Hardwares e Softwares	Sistemas Gerenciadores de Banco de Dados
Equipe especializada em informação e previsão para capacitá-la	Ferramentas de Automação de Escritórios
Previsão de investimento em tecnologia da informação	Sistemas Especialistas
Integração Sistemas de Informação entre as secretarias	Recursos da Internet
Plano de manutenção e substituição dos computadores	
Bancos de dados existentes	

Fonte: elaborado a partir de Rezende;Abreu (2000).

#### 5.3.4.2 Caracterização das variáveis organizacionais que determinam a infra-estrutura do processo de monitoramento

No modelo de representação do processo de monitoramento proposto por Moresii (2001a), o eixo da infra-estrutura compreende os recursos para a monitoração. Suas funções são: proporcionar o acesso físico às fontes de informação, prover mecanismos para a interpretação de necessidades de informação e proporcionar mecanismos para recuperação de informações relevantes.

Neste estudo estão sendo consideradas três variáveis que o determinam, a saber: os recursos tecnológicos, a qualidade e o acesso às fontes de informação e os recursos humanos especializados em análise do negócio, modelagem da informação e tecnologia da informação. Os recursos tecnológicos apóiam o gerenciamento e o compartilhamento de informações do processo de monitoramento, enquanto que os recursos humanos especializados traduzem as necessidades de informação em uma linguagem que possibilite ser atendida pelas fontes disponíveis no processo de monitoramento. A qualidade e acesso às fontes de informação estão relacionados aos objetivos alcançados pela organização quando da sua aplicação, isto é, perceber as mudanças ambientais, criar conhecimento para inovações e tomar decisões sobre cursos de ações, além de possibilitarem

flexibilidade suficiente para a inclusão momentânea de novas fontes de informação e a exclusão de fontes cujas informações não sejam mais relevantes.

#### a) Recursos tecnológicos

Recursos tecnológicos estão sendo considerados como qualquer dispositivo que tenha capacidade de tratar dados e ou informações, tanto de forma sistêmica como esporádica, quer seja aplicada ao produto, quer esteja aplicada no processo. (CRUZ apud REZENDE; ABREU, 2000). Os recursos tecnológicos perfazem o conjunto de hardware, seus dispositivos e periféricos, software e seus recursos, sistemas de telecomunicações e gestão de dados e informações.

A caracterização dos recursos tecnológicos inclui aspectos relacionados à análise de viabilidade econômica e financeira, além de questões ligadas à modernização contínua destes recursos. Com base em Rezende e Abreu (2000), foram estabelecidos os elementos que serão tomados como referência para a caracterização dos recursos tecnológicos existentes nas organizações governamentais onde será realizado o estudo, como pode ser visto no Quadro 5.8.

**Quadro 5.8 – Elementos que caracterizam os recursos tecnológicos**

Hardware, seus dispositivos e periféricos disponíveis					
Distribuição dos computadores entre os técnicos			Tipos de computadores		
Velocidade média de processamento			Microcomputadores isolados		Palmtops
Tamanho médio da memória dos computadores			Microcomputadores em rede		Mainframes
Utilização de co-processadores ou processadores paralelos			Notebooks		
Software e seus recursos disponíveis					
Sistema operacional					
Softwares de automação de escritório	Editores de textos		Software de apresentações		
	Planilhas eletrônicas		Banco de dados		
Software utilitário	Software de cópia		Antivírus		Vinculados à internet
	Compactadores		Desfragmentadores		
Software de automação	Desenho de projetos		Planejamento de projetos		Sistema de informação gerencial
	Orçamentos de projetos		Administração de projetos		
Sistemas de telecomunicações disponíveis					
Teleprocessamento	Modem	Multiplexadores	Linhas de comutação privativas de comunicação de dados		Telefones
Redes de comunicação de dados			Locais (LAN)	Remotas(WAN)	Cliente servidor
Teleinformática	Transferência simples de arquivos		Conexão remota (acesso a programas disponíveis em outro computador).		
	Correio eletrônico	Fax	Eletronic Data Interchange (EDI)		Intranet
					Internet

Fonte: elaborado a partir de Rezende; Abreu (2000).

#### b) Qualidade das informações e acesso às fontes

Nos últimos anos, um conjunto de fenômenos sociais, políticos e institucionais, com a democratização do país a partir de 1988, o crescimento dos controles das ações e dos gastos públicos, a expansão de políticas sociais focalizadas, de planejamento, execução e controle mais complexos e a

retomada do planejamento como instrumento para a intervenção pública, tem levado à discussão e viabilidade de novas formas de estatísticas públicas, tal como já discutido no capítulo 3 deste estudo. Assim, foram ampliadas as fontes de informações públicas, com grande participação de instituições que também se dedicam a esta atividade, tais como sindicatos de indústria, agência de fomento tecnológico, agências estaduais e municipais. Ainda que os censos e as pesquisas amostrais oficiais continuem sendo os principais fornecedores de informações estatísticas sobre os municípios, são inúmeras as possibilidades de fontes de informações qualificadas. Na revisão dos sistemas de indicadores que tratam de dados urbanos, por exemplo, realizada na etapa inicial desta pesquisa, foram identificados 37 sistemas de indicadores diferentes.

Desta maneira, com o aumento de possibilidades de informações disponíveis, as organizações podem implementar procedimentos para acessá-las visando obter informações de qualidade e de fontes confiáveis. Alguns municípios estão desenvolvendo Sistemas de Indicadores com níveis de análise equivalentes aos seus bairros, dando origem ao que é denominado por medidas intra-urbanas.

A qualidade das informações e das fontes de acesso utilizadas nas instituições em estudo será caracterizada pela adoção ou não de procedimentos como: a aquisição de bancos de dados, utilização de dados disponibilizados na Internet, adequação entre setores censitários e distritos urbanos, elaboração de sistemas de indicadores intra-urbanos, submissão de auditorias baseadas em indicadores, promoção de pesquisas realizadas entre secretarias, promoção da qualidade e da divulgação de registros administrativos e estabelecimento de indicadores-chaves.

### c) Recursos Humanos

A definição dos recursos humanos envolvidos no processo de monitoramento é um dos aspectos básicos do eixo da infra-estrutura que o constitui. A rigor, a literatura que trata do monitoramento de informações indica que a efetividade deste processo exige a participação de três grupos de especialistas, denominados de especialistas no negócio, peritos em informações e especialistas em tecnologia da informação. Suas atribuições são, respectivamente: transformar informação em inteligência visando orientar a tomada de decisão, organizar a informação em recursos relevantes e utilizáveis e construir a infra-estrutura técnica para apoiar o gerenciamento e o compartilhamento de informações Choo (apud MORESI, 2001a).

Tal como foi observado na etapa inicial desta pesquisa, quando do levantamento de sistemas de indicadores para a avaliação de intervenções governamentais, o fenômeno do uso da

informação como um aspecto central na sociedade moderna é relativamente novo, o que justifica a pouca relevância atribuída ao processo de monitoramento da mesma. Este fato é revelado, por exemplo, na baixa incidência de profissionais especializados neste campo de conhecimento empregados nas organizações. Muito provavelmente, esta também é a realidade das organizações analisadas, o que direcionou a análise para as atribuições requeridas objetivando a efetividade do processo de monitoramento do que propriamente a existência de profissionais nelas especializados.

Sendo assim, os fatores que serão analisados para descrever os recursos humanos são: a qualificação do corpo técnico, o comportamento dos técnicos em relação ao processo de monitoramento, a existência ou não de uma cultura informacional racionalizada, evidências de atividades relacionadas à análise do negócio – como entendido anteriormente, análise da informação e gestão da tecnologia, bem como a familiarização dos técnicos no uso de programas de automação de escritórios.

\*\*\*

Neste capítulo foram apresentados os resultados obtidos na primeira e segunda etapa da pesquisa. Estas etapas possibilitaram planejar o desenvolvimento da pesquisa. Na primeira etapa, quando o objetivo era levantar os sistemas de avaliação de intervenções governamentais no campo habitacional, os seguintes aspectos foram observados:

- os sistemas de avaliação baseados em indicadores são mostrados na forma de sistema estatístico cujas características não o classificam como sistema de monitoramento. Nesta condição, as avaliações realizadas através deles não alcançam os seus principais objetivos quanto à contribuição na tomada de decisões e no aprendizado organizacional referentes a intervenções específicas.
- os sistemas de indicadores analisados apresentam ampla abrangência temática, que, entretanto, na maioria das vezes, não contempla todas as três categorias temáticas que vêm sendo priorizadas na avaliação de políticas públicas, quais sejam as regras dos programas,

seus processos de implementação e suas características. As temáticas permitem apenas caracterizações dos municípios em diferentes níveis de análise;

- O surgimento cada vez mais freqüente de sistemas de indicadores baseados em medidas intra-urbanas contribui para especificar o impacto de cada intervenção em seu entorno urbano;
- As metodologias empregadas para determinar os indicadores na maioria dos sistemas analisados são do tipo de cima para baixo, embora algumas experiências de baixo para cima foram observadas;
- O enfoque na elaboração dos sistemas de indicadores é na construção dos indicadores e não na discussão de suas variáveis de operacionalização. Esta condição determina que as fichas metodológicas dos indicadores já foram suficientemente desenvolvidas, podendo ser tomadas como referências para o entendimento do processo de construção de indicadores.

Estas observações contribuíram para o direcionamento da pesquisa no sentido do estabelecimento de um modelo de sistematização de informações relativas às intervenções no campo habitacional baseado no conceito de sistema de monitoramento no contexto da área de avaliação de políticas públicas e da área de monitoramento de informações ambientais.

Na segunda fase desta primeira etapa, o estudo de caso possibilitou a familiarização da pesquisadora com estes contextos, tendo sido relevante o conhecimento das tipologias avaliativas utilizadas na área de avaliação de políticas públicas e a aproximação com a circunstancialidade das variáveis organizacionais que interferem no desenvolvimento de um sistema de monitoramento. Também foram verificados alguns aspectos operacionais da elaboração de um sistema de monitoramento, tais como: a identificação dos instrumentos que integram um sistema de avaliação; a importância de representar o processo de avaliação visando estabelecer sua relação com o sistema de monitoramento; e a integração entre a avaliação dos programas e dos projetos que os constituem.

A segunda etapa da pesquisa pode ser considerada como essencialmente instrumental, na qual foram construídas as ferramentas que possibilitariam representar o modelo de sistematização proposto na forma de um sistema único de monitoramento e testar a proposta metodológica a ser utilizada nos estudos de caso. Também foi elaborado o protótipo do modelo de sistematização de informações relativas às intervenções governamentais no campo habitacional, com a finalidade de proporcionar maior entendimento dos objetivos da pesquisa entre os técnicos e dirigentes das Secretarias Municipais de Habitação onde os estudos de caso seriam realizados.

No próximo capítulo serão apresentadas as análises dos dados coletados na terceira fase da pesquisa visando caracterizar as variáveis de operacionalização dos sistemas de monitoramento vigentes nas três Secretarias Municipais de Habitação, assim como identificar as suas limitações e possibilidades em virem a integrar o sistema único de monitoramento que representa o modelo de sistematização de informações de intervenções governamentais no campo habitacional dos espaços urbanos brasileiros.

## **CAPÍTULO 6**

### **RESULTADOS DA TERCEIRA ETAPA DA PESQUISA: PROPOSIÇÃO DE PROCEDIMENTO PARA ANÁLISE E IMPLEMENTAÇÃO DE SISTEMAS DE MONITORAMENTO DE INTERVENÇÕES DE GOVERNOS MUNICIPAIS NO CAMPO HABITACIONAL**

#### **6.1 Considerações Iniciais**

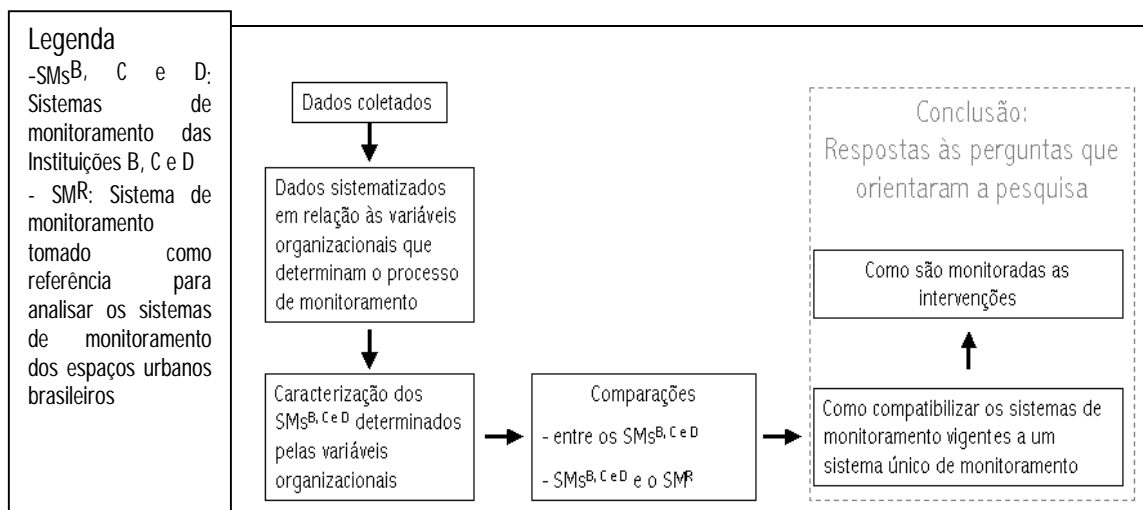
O objetivo deste capítulo é responder as duas perguntas que guiaram a terceira etapa da pesquisa. As respostas foram obtidas com base no levantamento dos dados realizado em três Secretarias Municipais de Habitação, as quais foram denominadas, respectivamente, de instituições B, C e D. A coleta dos dados foi guiada pelo instrumento de pesquisa testado na quinta fase da segunda etapa do presente estudo. Após a coleta dos dados, eles foram sistematizados a partir da descrição do comportamento das variáveis organizacionais que determinam os processos de monitoramento de informações no contexto específico de cada uma das instituições pesquisadas, que está apresentada no Anexo 5 deste estudo. A partir desta sistematização, foram identificadas as características das variáveis de operacionalização dos sistemas de monitoramento vigentes nas instituições e elaboradas as recomendações para a obtenção gradual de sistemas de monitoramento das intervenções governamentais no campo habitacional dos espaços urbanos brasileiros compatibilizáveis a um sistema único de monitoramento. Elas foram estabelecidas com base em soluções já adotadas nas instituições pesquisadas e em situações semelhantes apontadas na bibliografia e relatórios técnicos que tratam do desenvolvimento de sistemas de monitoramento e da avaliação de políticas públicas.

A sistematização dos dados mostrada no Anexo 5, a partir das variáveis organizacionais que determinam os sistemas de monitoramento na concepção tridimensional do processo de monitoramento, foi elaborada tendo como referência teórica os significados destas variáveis determinados a partir dos elementos que as caracterizam na bibliografia, os quais foram apresentados no item 5.3.4 do capítulo anterior. No item 6.2 são caracterizadas as variáveis de operacionalização dos sistemas de monitoramento vigentes em cada um destes contextos e no item 6.3 são analisadas as limitações e possibilidades destes sistemas. No item 6.4 são destacadas as recomendações para que os sistemas de monitoramento das SMH possam ser compatibilizados a um sistema único de



monitoramento que representa a sistematização de informações relativas às intervenções governamentais no campo habitacional dos espaços brasileiros.

Visando uma representação gráfica da sistemática utilizada para apresentar os resultados referentes à terceira etapa da pesquisa, foi elaborado o esquema exibido na Figura 6.1.



Fonte: Elaborada pela autora

**Figura 6.1 – Representação das etapas de levantamento, sistematização e análise dos dados levantados nos estudos de caso realizados**

## 6. 2 Caracterização das variáveis de operacionalização dos sistemas de monitoramento nas instituições B, C e D (SMs B, C e D)

As características das variáveis de operacionalização do sistema de monitoramento que representa o modelo de sistematização de informações (SM<sup>R</sup>) foram detalhadas no capítulo 3 deste estudo. A síntese das características destas variáveis está apresentada no Quadro 6.1 a seguir. Para indicar a diferença entre as características assumidas pelas variáveis de operacionalização dos SMs B, C e D, foi estabelecida uma legenda. Assim, ao lado de cada característica atribuída às variáveis operacionais do SM<sup>R</sup>, são indicadas as instituições que a apresentam em seus SMs. Quando a característica do SM foi considerada próxima à considerada como parâmetro no SM<sup>R</sup>, a letra que denomina a instituição aparece em maiúsculo. Quando a aproximação da característica no SM da instituição foi considerada fraca, a letra que denomina a instituição aparece em minúsculo. Quando a característica não foi identificada no SM, não aparece a denominação da instituição.

No Quadro 6.2 estão descritas as características das variáveis de operacionalização identificadas para os SMS B, C e D.

**Quadro 6.1 – Síntese das características assumidas pelas variáveis de operacionalização do sistema de monitoramento nas instituições B, C e D**

**OBJETIVO**

Geral	1. Favorecer o exercício da cidadania <sup>b; c; d</sup>	2. Orientar políticas públicas <sup>B; C; D</sup>	3. Disponibilizar dados para pesquisas acadêmicas <sup>b; d</sup>	4. Promover a aprendizagem institucional <sup>d</sup>
Específico(s):	- Indicar a relação entre o planejamento e a execução da implementação <sup>B; C; D</sup> ; identificar problemas e dificuldades da implementação <sup>b; c; D</sup> ; analisar a validade ou relevância dos pressupostos planejados em cada etapa <sup>b; c; d</sup> ; analisar a relevância da intervenção ao longo do tempo <sup>b; c; d</sup>			

**CONCEITO<sup>96</sup>**

O monitoramento de informações visa ao planejamento <sup>b; C; D</sup>, ao acompanhamento <sup>b; c; d</sup> e à avaliação <sup>c; d</sup> de intervenções a partir de informações relativas a sua formulação <sup>b; C; D</sup>, implementação <sup>b; c; d</sup> e características<sup>97</sup> específicas <sup>b; c; d</sup> por parte dos seus formuladores <sup>b; c; d</sup>, implementadores <sup>b; c; d</sup> e beneficiários <sup>d</sup>.

**ESTRUTURA TEMÁTICA<sup>98</sup>**

Módulo1:Regras que definem o programa	Módulo2:Condições de implementação dos projetos	Módulo 3:Características dos projetos
Dimensão 1.1: Perfil do gasto público <sup>b; c</sup>	Dimensão 2.1: Estrutura de operação do sistema habitacional em nível local <sup>b; c; d</sup>	Dimensão 3.1:Desempenho <sup>b; c; d</sup>
Dimensão 1.2: Forma de organização da intervenção <sup>b; c; d</sup>	Dimensão 2.2: Dinâmica dos agentes implementadores do sistema habitacional em nível local <sup>b; c; d</sup>	Dimensão 3.2: Eficiência <sup>b; c; d</sup>
Dimensão 1.3: Organização da demanda <sup>d</sup>		Dimensão 3.3:Eficácia <sup>b; c; d</sup>
Dimensão 1.4: Aderência à demanda <sup>c; d</sup>		Dimensão 3.4:Efetividade <sup>b; c; d</sup>

**METODOLOGIA**

Para a determinação da dimensão conceitual dos indicadores:	Para a determinação da dimensão operacional dos indicadores:
1. De baixo para cima	Ficha metodológica: <sup>b; d</sup>
2. De cima para baixo <sup>b; d</sup>	

**INDICADORES QUALITATIVOS**

Inclusão de aspectos específicos e subjetivos da realidade em análise <sup>D</sup>

**NÍVEIS DE ANÁLISE**

Referência: Espaço geográfico			
Empreendimento <sup>B; C; D</sup>	Bairro <sup>c; D</sup>	2. Município <sup>c; C; d</sup>	3. Região metropolitana <sup>b; c; D</sup>
Referência: Unidade organizacional			
Administração municipal <sup>b; C; D</sup>		Secretaria Municipal: <sup>b; C; D</sup>	
Referência: População			
Bairro <sup>b; c; D</sup>	Empreendimento: <sup>B; C; D</sup>	Município <sup>b; c; D</sup>	

**CONTEXTO**

Organizações governamentais	Nacional	Estadual:	Municipal <sup>c; D</sup>	Instituição <sup>b; C; D</sup>
Organizações não governamentais	Nacional	Estadual	Municipal <sup>b; D</sup>	

**ATOES SOCIAIS ENVOLVIDOS (Não são excludentes entre si)**

1. Comunidade <sup>c; D</sup>	2. Agentes implementadores <sup>b; c; D</sup>	3. Pesquisadores <sup>b; D</sup>
-------------------------------	---	----------------------------------

**ORIGEM DOS DADOS**

Censos <sup>b; C; d</sup>	Pesquisas amostrais locais <sup>b; D</sup>	Sistemas de indicadores <sup>b; C; d</sup>	Registros administrativos municipais <sup>b; C; D</sup>	Registros administrativos dos programas e projetos <sup>b; C; D</sup>
---------------------------	--	--	---	---

**PUBLICIZAÇÃO**

1. Vídeo	2. Cartilhas	3. Livro	4. Meio magnético <sup>c; d</sup>	5. Intranet <sup>c</sup>	6. Revista: <sup>c; d</sup>	7. Relatório <sup>b; c; d</sup>	9. Internet <sup>b; c;</sup>
10. Divulgação na imprensa							

Fonte: Elaborado pela autora

<sup>96</sup>O significado da representação literal formulada para expressar o conceito do sistema de monitoramento é considerado equivalente ao apresentado no capítulo 3, qual seja: consiste no monitoramento de processos e resultados simultaneamente, na repercussão imediata do processo de implementação junto aos usuários e beneficiários dos programas e possibilita a orientação das políticas.

<sup>97</sup> Ver Figura A4.3

<sup>98</sup> Para maior detalhamento, ver Quadro 5.27 no Anexo 5.

**Quadro 6.2 – Descrição das características das variáveis de operacionalização dos SMs<sup>B, C e D</sup>**  
(continua)

OBJETIVOS: GERAL E ESPECÍFICOS:				
Geral	1. Favorecer o exercício da cidadania <sup>b; c; d</sup>	2. Orientar políticas públicas <sup>B; C; D</sup>	3. Disponibilizar dados para pesquisas acadêmicas <sup>b; d</sup>	4. Promover a aprendizagem institucional <sup>d</sup>
Específico(s):	- Indicar a relação entre o planejamento e a execução da implementação <sup>B; C; D</sup> ; identificar problemas e dificuldades da implementação <sup>b; c; d</sup> ; analisar a validade ou relevância dos pressupostos planejados em cada etapa <sup>b; c; d</sup> ; analisar a relevância da intervenção ao longo do tempo <sup>b; c; d</sup>			
Instituição B	<p>Claramente, na instituição B existe um SM planejado e outro realizado. Na descrição das variáveis organizacionais que determinam o processo de monitoramento desta instituição foi evidenciado que a relação entre o governo e a sociedade não apresenta características marcantes de um padrão de relacionamento baseado no universalismo de procedimentos, o que compromete a sua orientação quanto à promoção da cidadania, colocando-a mais como um objetivo formalista do que efetivo, ou dos seus técnicos, do que de seus dirigentes. Também concorre para esta condição a fraca articulação dos agentes que integram a cadeia de provisão e o papel pouco expressivo que esta instituição exerce quanto a facilitar o funcionamento desta cadeia.</p> <p>Quanto ao objetivo de orientar as políticas públicas, pôde ser depreendido que ele está presente em todos os documentos elaborados visando ao fortalecimento da instituição, o que poderia ser considerado que este seria o objetivo do SM planejado, já no SM vigente, este objetivo não é intensamente perseguido nem na formulação dos projetos e programas, nem no acompanhamento e nem na avaliação.</p> <p>Quanto à disponibilidade dos dados para pesquisas acadêmicas, ela ocorre de forma eventual, mais por solicitação dos interessados do que por uma ação estratégica deliberada da instituição.</p> <p>Quanto à promoção da aprendizagem organizacional, não foram encontradas indicações explícitas que colocasse este como um objetivo do SM vigente na instituição. No SM planejado, tal objetivo pode ser depreendido quando da análise dos documentos que o especificam.</p> <p>O SM vigente se aproxima da busca da identificação da relação entre o planejado e o executado em cada etapa, embora as propriedades estatísticas dos dados utilizados para verificar esta relação não sejam as ideais.</p>			
Instituição C	<p>Nesta instituição, o processo de monitoramento não é declarado, isto é, não existe uma formalização do mesmo, embora tal processo ocorra. A participação da comunidade no processo de gestão pública neste município é regulamentada por decretos que criam os Conselhos e Comitês Municipais, os quais têm como atribuição acompanhar as decisões e ações do governo municipal em suas diversas áreas de atuação. Além disto, existem publicações periódicas em que são divulgados dados sobre o município e os principais resultados alcançados pela Administração Municipal, incluindo os relativos à habitação, tanto em termos de número de beneficiários atendidos como de recursos investidos. Quanto ao objetivo do monitoramento visando à orientação das políticas públicas, ele também é manifestado. Quanto à disponibilidade de dados para pesquisas acadêmicas, pode ser considerado que também é um objetivo almejado, ainda que de forma indireta.</p> <p>Quanto à promoção da aprendizagem organizacional, foi verificado seu alcance apenas no monitoramento de um programa. Quanto ao objetivo de indicar a relação entre as ações planejadas e executadas e a identificação das dificuldades de implementá-las, não existem procedimentos com divulgação sistemática, nem mesmo entre o corpo técnico da Instituição. No que diz respeito à verificação da relevância dos pressupostos planejados em cada etapa da implementação das intervenções e destas intervenções ao longo do tempo, não existe um acompanhamento sistemático, porém, avaliações esporádicas são realizadas com certa frequência.</p>			
Instituição D	<p>Na Instituição D foi observado que a promoção da cidadania é um objetivo perseguido de maneira menos formalista do que a observada nas demais instituições. As informações foram utilizadas visando promover a participação dos agentes envolvidos na cadeia de provisão habitacional pela promoção de atividades como audiências públicas, fóruns mensais sobre habitação e identificação das necessidades habitacionais do município. As informações utilizadas foram tanto as levantadas em pesquisas contratadas, como as disponibilizadas no Orçamento Participativo do Município.</p> <p>Quanto ao objetivo de orientar as políticas públicas, várias evidências foram verificadas, o que autoriza a considerar que a Instituição D é a que mais investiu no levantamento de dados específicos da questão habitacional visando fundamentar suas ações, embora não as tenha acompanhado na mesma intensidade. Quanto à disponibilidade de dados para pesquisas acadêmicas, este objetivo foi explicitado no planejamento estratégico da instituição.</p> <p>Quanto ao objetivo de promover a aprendizagem organizacional, ele era mais efetivamente perseguido na promoção das audiências públicas e nas reuniões semanais do Comitê Gestor da Instituição. Foram verificadas situações em que indicadores eram utilizados para comparar a relação entre o planejado e o realizado e para identificar as dificuldades em sincronizá-la, embora a formalização desta verificação não tenha se mantido ao longo do tempo.</p> <p>Quanto à verificação da validade dos pressupostos planejados em cada etapa, ele foi demonstrado de forma sistemática apenas para algumas intervenções e também não se manteve ao longo do tempo. A análise da relevância das intervenções era realizada, não por iniciativa da instituição propriamente, mas pelo seu apoio a centros acadêmicos e também não ocorre para todas as intervenções.</p>			

**Quadro 6.2 – Descrição das características das variáveis de operacionalização dos SMs<sup>B, C e D</sup>**  
(continua)

CONCEITO: Está sendo considerado que o conceito dos SMs é determinado pela sua estrutura temática e pelos objetivos com ele pretendidos. A tendência atual na área de políticas públicas de considerar os modelos abrangentes de avaliação foi tomada como referência para analisar a estrutura temática dos SMs <sup>B, C e D</sup> . Assim, em função das características destas estruturas temáticas e dos objetivos dos SMs apresentados no quadro anterior, são salientados os seus conceitos, a partir da percepção da pesquisadora. Síntese:															
O monitoramento de informações visa ao planejamento <sup>b; C; D</sup> , ao acompanhamento <sup>b; c; d</sup> e à avaliação <sup>c; d</sup> de intervenções a partir de informações relativas a sua formulação <sup>b; c; D</sup> , implementação <sup>b; c; d</sup> e características <sup>99</sup> específicas <sup>b; c; d</sup> por parte dos seus formuladores <sup>b; c; d</sup> , implementadores <sup>b; c; d</sup> e beneficiários <sup>d</sup> .															
Instituição B	Planejar o desenvolvimento de intervenções com base em indicadores genéricos sobre o município e específicos que caracterizam os beneficiários dos programas, assim como monitorar o desempenho e a eficiência alcançados ao longo do processo de implementação destas intervenções.														
Instituição C	Planejar o desenvolvimento de intervenções com base nos dados obtidos do sistema de cadastro dos interessados em ser beneficiados pelos programas habitacionais do município, os quais indicam as necessidades habitacionais específicas do município, assim como monitorar o desempenho e a eficiência destes programas.														
Instituição D	Planejar o desenvolvimento de intervenções com base em indicadores específicos sobre a condição habitacional do município e indicadores genéricos sobre o município, além de medidas genéricas urbanas temáticas e complexas e intra-urbanas temáticas, assim como monitorar o desempenho, a eficiência e a eficácia destas intervenções.														
ESTRUTURA TEMÁTICA: Como já enfatizado, a estrutura temática da sistematização de informação proposta é representada pelas três categorias principais de informação: as regras dos programas, as condições de suas implementações e as suas características. Para identificar a estrutura temática dos SM das instituições, foram analisadas as informações identificadas nos documentos, em forma de dados e indicadores, tal como apresentado no quadro A5.21 do Anexo 5. Síntese:															
<table><tr><td>Módulo1:Regras que definem o programa</td><td>Módulo2:Condições de implementação dos projetos</td><td>Módulo 3:Características dos projetos</td></tr><tr><td>Dimensão 1.1: Perfil do gasto público <sup>b; c</sup></td><td>Dimensão 2.1: Estrutura de operação do sistema habitacional em nível local <sup>b; c; d</sup></td><td>Dimensão 3.1:Desempenho <sup>b; c; d</sup></td></tr><tr><td>Dimensão 1.2: Forma de organização da intervenção <sup>b; c; d</sup></td><td rowspan="3">Dimensão 2.2: Dinâmica dos agentes implementadores do sistema habitacional em nível local <sup>b; c; d</sup></td><td>Dimensão 3.2: Eficiência <sup>b; c; d</sup></td></tr><tr><td>Dimensão 1.3: Organização da demanda <sup>d</sup></td><td>Dimensão 3.3:Eficácia <sup>b; c; d</sup></td></tr><tr><td>Dimensão 1.4: Aderência à demanda <sup>c; d</sup></td><td>Dimensão 3.4:Efetividade <sup>b; c; d</sup></td></tr></table>			Módulo1:Regras que definem o programa	Módulo2:Condições de implementação dos projetos	Módulo 3:Características dos projetos	Dimensão 1.1: Perfil do gasto público <sup>b; c</sup>	Dimensão 2.1: Estrutura de operação do sistema habitacional em nível local <sup>b; c; d</sup>	Dimensão 3.1:Desempenho <sup>b; c; d</sup>	Dimensão 1.2: Forma de organização da intervenção <sup>b; c; d</sup>	Dimensão 2.2: Dinâmica dos agentes implementadores do sistema habitacional em nível local <sup>b; c; d</sup>	Dimensão 3.2: Eficiência <sup>b; c; d</sup>	Dimensão 1.3: Organização da demanda <sup>d</sup>	Dimensão 3.3:Eficácia <sup>b; c; d</sup>	Dimensão 1.4: Aderência à demanda <sup>c; d</sup>	Dimensão 3.4:Efetividade <sup>b; c; d</sup>
Módulo1:Regras que definem o programa	Módulo2:Condições de implementação dos projetos	Módulo 3:Características dos projetos													
Dimensão 1.1: Perfil do gasto público <sup>b; c</sup>	Dimensão 2.1: Estrutura de operação do sistema habitacional em nível local <sup>b; c; d</sup>	Dimensão 3.1:Desempenho <sup>b; c; d</sup>													
Dimensão 1.2: Forma de organização da intervenção <sup>b; c; d</sup>	Dimensão 2.2: Dinâmica dos agentes implementadores do sistema habitacional em nível local <sup>b; c; d</sup>	Dimensão 3.2: Eficiência <sup>b; c; d</sup>													
Dimensão 1.3: Organização da demanda <sup>d</sup>		Dimensão 3.3:Eficácia <sup>b; c; d</sup>													
Dimensão 1.4: Aderência à demanda <sup>c; d</sup>		Dimensão 3.4:Efetividade <sup>b; c; d</sup>													
Instituição B	Os indicadores formais para caracterizar os projetos se referem ao desempenho alcançado pelos mesmos. Os indicadores utilizados para o planejamento geral da política habitacional são obtidos através do censo e de projeções com base em levantamento realizado há mais de dez anos. Os indicadores utilizados para o planejamento dos projetos de urbanização e regularização de assentamento são estabelecidos por levantamentos sócio-econômicos da população que será por eles beneficiada. Os indicadores utilizados para o monitoramento das intervenções se referem ao desempenho e à eficiência														
Instituição C	Nesta instituição não foi formalmente determinado um conjunto de indicadores para monitorar suas intervenções, no entanto, são utilizados muitos indicadores para fazê-lo. Existem indicadores para as categorias de informação denominadas de estrutura de operação do sistema habitacional no âmbito local, os quais são utilizados basicamente para o planejamento dos programas. Os indicadores que podem ser associados às subdimensões relativas ao desempenho e à eficiência são utilizados para monitorar os programas ao longo do seu processo de implementação e alguns o são para demonstrar seus resultados. O monitoramento não é contínuo e não ocorre para todos os programas da mesma forma.														
Instituição D	Nesta instituição foram determinados dez indicadores formais que se referem ao monitoramento das regras dos programas e as suas características específicas, embora estes indicadores não contemplem todas as subdimensões destas categorias de informação e nem sejam calculados para todos os programas vigentes. No entanto, eles são utilizados para monitorar e avaliar os programas. Além destes indicadores, outros que caracterizam a estrutura de operação do sistema habitacional do município eram utilizados, principalmente, para planejar os programas.														

<sup>99</sup> Ver Figura A4.3

**Quadro 6.2 – Descrição das características das variáveis de operacionalização dos SMs <sup>B, C e D</sup>**  
(continua)

METODOLOGIA PARA DETERMINAÇÃO DA DIMENSÃO CONCEITUAL E OPERACIONAL DOS INDICADORES		
Síntese		
Para a determinação da dimensão conceitual dos indicadores:		Para a determinação da dimensão operacional dos indicadores:
1. De baixo para cima	2. De cima para baixo <sup>b, d</sup>	Ficha metodológica: <sup>b, d</sup>
Instituição B	Na instituição B foi realizada uma intensa discussão sobre a determinação conceitual de indicadores, mesmo antes da realização da pesquisa, tal como ilustrado na sistematização dos dados. Entretanto, esta discussão não avançou a ponto de construir e implementar os indicadores, a não ser no caso dos indicadores visando à quantificação das atividades realizadas pelos técnicos da instituição, cujas limitações estão indicadas na sistematização referida. Desta forma, pode ser considerado que existia uma metodologia de cima para baixo na determinação da dimensão conceitual dos indicadores. As fichas metodológicas dos indicadores, apesar de incompletas, também foram determinadas.	
Instituição C	O município e a sua Administração já apresentavam uma discussão avançada sobre indicadores, seja através das ações que estão envolvidas no Planejamento Estratégico do Município, seja através do Instituto de Pesquisa e Planejamento ou ainda através do Comitê de Indicadores estabelecido por Decreto. No entanto, esta discussão não atinge a Instituição C, pois como já apontado não existem indicadores formais estabelecidos nesta instituição. Diante disto, não pode ser considerado que exista metodologia para determinação conceitual dos indicadores e nem existam fichas metodológicas destes indicadores.	
Instituição D	Nesta instituição, a determinação dos indicadores visando ao acompanhamento dos projetos foi orientada por uma empresa de consultoria. Para cada projeto previsto no plano estratégico, foram estabelecidos, pelos técnicos da Instituição, indicadores para acompanhá-los sem a participação dos beneficiários. Entre estes indicadores, foram escolhidos dez, dos quais oito foram calculados seus valores realizados e previstos para determinados períodos. Assim, a metodologia para a determinação da dimensão conceitual dos indicadores é de cima para baixo e as fichas metodológicas, embora também incompletas, foram elaboradas.	
INDICADORES QUALITATIVOS: Para verificar as características desta variável, foi considerada a existência de pesquisas sobre qualidade de vida da população do município ou sobre a satisfação dos beneficiários dos programas desenvolvidos por iniciativa da instituição pesquisada ou por outra instituição do município.		
Síntese:		
Inclusão de aspectos específicos e subjetivos da realidade em análise <sup>D</sup>		
Instituição B	A Instituição B promoveu pesquisas sobre as condições sócio-econômicas da população nos locais onde foram implementados os seus projetos em curso, as quais podem ser consideradas como pesquisa de verificação da qualidade de vida, porém, se baseiam nos mesmos dados utilizados nos censos e na PNAD visando à caracterização demográfica da população. No estudo de caso foram identificados dois Sistemas de Indicadores desenvolvidos no município, um era o Índice de Desenvolvimento Humano e o outro o Índice Social do Município. Entretanto, nenhum deles é utilizado nas atividades de planejamento da instituição. Quanto a pesquisas de satisfação e de avaliação pós-ocupação, elas são realizadas por iniciativa das instituições de pesquisa ligadas às universidades locais e não da instituição.	
Instituição C	A Instituição C, a exemplo da B, também desenvolve pesquisas visando levantar os dados sócio-econômicos da população. Pesquisas que busquem a identificação da satisfação dos beneficiários não são realizadas. Entretanto, no âmbito do município, a Administração Municipal elabora duas publicações anuais, uma já com duas edições e outra com uma, onde indicadores de diferentes temáticas são apresentados, incluindo algumas relacionadas com a questão habitacional.	
Instituição D	Esta instituição é a que mais desenvolveu indicadores qualitativos através da coordenação e contratação de pesquisa visando identificar as necessidades habitacionais do município e a intenção da população quanto à forma de aquisição de moradias, se por autoconstrução ou financiamento, por exemplo, assim como a intenção desta população quanto ao valor a ser gasto mensalmente com habitação e a preferência locacional de suas moradias. Esta instituição também levantou dados de satisfação do atendimento prestado à população. Além das ações da Instituição, os centros acadêmicos do município desenvolvem pesquisas de avaliação de impacto de alguns conjuntos habitacionais produzidos, enfocando questões de condições de vida, pós-ocupação e satisfação.	

**Quadro 6.2 – Descrição das características das variáveis de operacionalização dos SMS<sup>B, C e D</sup>**  
(continua)

NÍVEIS DE ANÁLISE: Para caracterizar o nível de análise dos SMS <sup>B, C e D</sup> , foi considerada a existência de dados referentes ao espaço geográfico, à unidade organizacional, aos programas e aos projetos. Com relação ao espaço geográfico, o empenho foi no sentido de identificar medidas genéricas e intra-urbanas. Os dados referentes à instituição possibilitam o monitoramento das condições de implementação dos projetos. As informações referentes à população possibilitam monitorar aspectos relativos à efetividade do projeto.			
Síntese:			
Referência: Espaço geográfico			
Empreendimento <sup>B; C; D</sup>		Bairro <sup>C; D</sup>	2. Município <sup>C; C; d</sup>
			3. Região metropolitana <sup>b; c; D</sup>
Referência: Unidade organizacional			
Administração municipal <sup>b; C; D</sup>		Secretaria Municipal: <sup>b; C; D</sup>	
Referência: População			
Bairro <sup>b; C; D</sup>		Empreendimento: <sup>B; C; D</sup>	Município <sup>b; C; D</sup>
Instituição B	Com relação ao espaço geográfico, pode ser considerado que os dados mais consistentes que a instituição utiliza são os que caracterizam o município a partir do Sistema Nacional de Estatísticas Públicas, sem considerar o detalhamento destes dados no âmbito de setores censitários. Estes dados foram sistematizados, principalmente, no documento em que é apresentada a proposta da Política Municipal de Habitação. Dados intra-urbanos não foram referidos em nenhum dos levantamentos realizados durante o estudo de caso.		
	Quanto aos dados referentes à instituição, a falta de sistematização e sintetização empregada no levantamento compromete a qualidade estatística dos mesmos.		
	As informações referentes aos projetos, além de serem pouco abrangentes por considerar basicamente a quantidade de unidades a serem construídas, o número de famílias e os valores projetados e realizados. Por outro lado, sua sistematização e sintetização também comprometem suas propriedades estatísticas.		
	Esta instituição não desenvolve programas próprios, apenas projetos de urbanização e regularização de assentamentos subnormais.		
Instituição C	Os dados referentes aos espaços geográficos identificados nas entrevistas e análise realizadas na Instituição C se referem normalmente ao município. Porém, são disponibilizados dados sobre o município e sobre os bairros pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento. Os dados por bairro são: tipos de estabelecimentos econômicos, da situação do sistema viário e do trânsito, zoneamento de uso e ocupação do solo, número e idade dos domicílios e associação de moradores. Os indicadores que revelam o índice de Qualidade de Vida do Município também são disponibilizados nesta publicação com uma série de outros indicadores que apresentam propriedades estatísticas mínimas. Entretanto, estes indicadores ainda não foram sistematizados em forma de sistemas de indicadores que venham a constituir medidas residuais, temáticas ou genéricas intra-urbanas.		
	As informações relativas à própria instituição são registradas em relatórios desenvolvidos ao longo de seus doze anos de existência, se não com uma sistematização e sintetização que pode ser considerada ideal, mas de uma forma mais inteligível que o que pode ser observado na Instituição B.		
	Com relação aos programas, pode ser considerado que existem informações abrangentes sobre os mesmos, tal como observado na análise dos documentos realizada, porém, sua sistematização e sintetização também não podem ser tidas como ideal. O fato de existir um sistema de informação visando ao cadastro dos beneficiários contribui em muito para a obtenção de dados relativos aos programas, embora os relatórios disponibilizados por este sistema não apresentem uma sintetização e sistematização que possibilite comparações abrangentes.		
Instituição D	A Instituição D é a que apresentou maior número de dados referentes aos bairros de seu município e com maior cobertura temática dos mesmos, tanto por ações de sua própria iniciativa quando da contratação de consultoria especializada, como por apoio a pesquisas acadêmicas das universidades locais. Os dados relativos ao município também são acessíveis pela existência de um Instituto de Pesquisa que há quatorze anos publica dados do município e da sua região no Estado.		
	Os dados referentes à instituição também carecem de sistematização e sintetização, como no caso da Instituição B.		
	Os dados referentes aos programas também são de fácil obtenção em função de que os seus processos são informatizados. Entretanto, estes dados também não são processados em forma de indicadores que poderiam indicar o perfil sócio-econômico dos beneficiários de cada programa, o número de adesões periódicas, a utilização dos programas por bairro do município e outros. Dados sob os subprocessos de implementação dos programas como de divulgação, informação e seleção de beneficiários não são coletados. Mas existem indicadores construídos para alguns programas específicos, embora seu foco seja apenas o desempenho obtido ao longo de sua implementação.		

**Quadro 6.2 – Descrição das características das variáveis de operacionalização dos SMs<sup>B, C e D</sup>**  
(continua)

CONTEXTO: Esta variável indica quem assume a responsabilidade técnica pelo processo de gestão da informação, podendo ser instituições governamentais das esferas nacional, estadual ou municipal de governo ou uma agência não governamental. Síntese				
Organizações governamentais		Nacional	Estadual:	Municipal <sup>c; D</sup>
Organizações não governamentais		Nacional	Estadual	Municipal <sup>b; D</sup>
Instituição B	A gestão das informações coletadas, armazenadas, processadas, divulgadas e utilizadas é realizada pela própria instituição, mesmo no caso de levantamentos contratados por empresas especializadas, uma vez que os relatórios que contêm tais informações são de sua responsabilidade. Duas possibilidades de constituição de sistema local de informação foram identificadas. Uma é a articulação em torno de um sistema local de informação que vinha sendo discutida entre os profissionais do município vinculados ao Instituto dos Arquitetos. A outra, por meio de uma organização não governamental que desenvolveu um conjunto de indicadores para estabelecer a qualidade de vida no município e que contém, entre suas temáticas, uma específica relativa à habitação.			
Instituição C	Nesta instituição, as informações que se referem ao município são levantadas pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento, pelo Comitê Municipal de Indicadores e pelo grupo de trabalho responsável pela elaboração do Relatório de Responsabilidade Social da Prefeitura Municipal. Como o monitoramento atualmente se dá quando da solicitação de relatórios por órgãos financiadores ou pela necessidade de prestar contas das atividades realizadas, a gestão das demais informações neles utilizadas, como as que caracterizam os programas, é realizada pelos próprios técnicos da instituição. A constituição de um sistema local de informação é eminente no município, em função dos avanços na discussão do seu Planejamento Estratégico, a forte orientação racionalista na definição das intervenções, do amadurecimento da idéia junto ao Instituto de Pesquisa e Planejamento e ao Comitê Municipal de Indicadores. Entretanto, este processo de discussão ainda é incipiente na instituição.			
Instituição D	A Instituição D foi a que demonstrou utilizar o sistema de monitoramento para a reorientação periódica de suas metas e não apenas para a confecção de relatórios solicitados por agentes externos. Também o seu empenho em realizar uma pesquisa sobre as necessidades habitacionais no município é um indicativo da possibilidade das próprias Secretarias Municipais de Habitação administrarem um SM. Por outro lado, a não continuidade do processo de monitoramento das ações desenvolvidas corrobora o que é apontado por alguns autores, quanto à necessidade de realização do monitoramento e da avaliação de políticas públicas por agentes externos. O município também conta com um instituto especializado em levantamento de dados estatísticos e indicadores, tal como apontado na sistematização dos dados coletados ao longo do estudo de caso. Além disto, os pesquisadores acadêmicos locais desenvolvem pesquisas que podem agregar valor ao SM das intervenções governamentais no campo habitacional. Entretanto, a discussão sobre o estabelecimento de um sistema local de informações, na concepção corrente na bibliografia que o tem como objeto de estudo, não foi observada.			
ATORES SOCIAIS ENVOLVIDOS: Os atores são as organizações, grupos, seções de uma organização e indivíduos, devendo ser definido o vínculo destes atores com o sistema de monitoramento. Síntese:				
1. Comunidade <sup>c; D</sup>		2. Agentes implementadores <sup>b; c; D</sup>		3. Pesquisadores <sup>b; D</sup>
Instituição B	A descrição da estratégia organizacional adotada nesta instituição revelou um relacionamento entre o governo e a sociedade que se aproxima de um padrão não democrático, nos termos considerados na bibliografia que o define. Assim como a fraca articulação entre os agentes que constituem a cadeia de provisão habitacional do município e o papel pouco relevante que a instituição desempenha, como facilitadora do desenvolvimento do sistema habitacional. Estas condições se refletem no papel da instituição na promoção de troca de informações entre os agentes envolvidos na cadeia de provisão habitacional. Esta troca de informações é praticamente inexistente, sendo as informações utilizadas no SM da instituição levantadas, armazenadas, processadas, divulgadas e utilizadas por ela mesma.			
Instituição C	A estratégia organizacional desta instituição favorece a articulação de agentes produtores de informação no município da mesma forma, a integração entre as Secretarias Municipais e o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano. Embora o monitoramento dos projetos ocorra, na maioria das vezes, quando da solicitação externa de relatórios, estes demonstram a existência de articulação de diversos órgãos, como foi o caso do relatório confeccionado visando aderir ao PHBB. Deve ser ressaltado, entretanto, que esta articulação não inclui, tanto quanto ocorre na Instituição D, as empresas de construção e os beneficiários. Os produtores de lotes urbanizados do município têm uma participação mínima.			
Instituição D	O SM da Instituição D foi estruturado com base na articulação com o Sindicato das Empresas Construtoras do Município, a qual entrou com recursos financeiros para a contratação da empresa que realizou o levantamento dos dados relativos à demanda habitacional do município. Também o fato de existir o Orçamento Participativo do Município contribuiu para a participação da comunidade no acompanhamento do processo de execução dos projetos que nele eram contemplados. A articulação entre as Secretarias Municipais foi avaliada pelos entrevistados como falha. A articulação interna das coordenadorias era garantida pela informatização dos processos de implementação dos programas e das reuniões semanais realizadas para acompanhar os programas e projetos.			

**Quadro 6.2 – Descrição das características das variáveis de operacionalização dos SMs<sup>B, C e D</sup>**

ORIGEM DOS DADOS: Nas três instituições, as fontes dos dados utilizados são o censo, pesquisas amostrais, sistemas de indicadores, registros administrativos locais e registros administrativos do programa e de seus projetos, embora as propriedades estatísticas destes dados variem, principalmente, daqueles levantados por pesquisas amostrais locais e pelos registros administrativos, sendo mais grave no caso da Instituição B, que não possuía ainda, na época em que foi realizada a pesquisa, o cadastro informatizado dos beneficiários de seus projetos. Síntese:									
Censos <sup>b; c; d</sup>		Pesquisas amostrais locais <sup>b; D</sup>		Sistemas de indicadores <sup>b; c; d</sup>		Registros administrativos municipais <sup>b; c; D</sup>		Registros administrativos dos programas e projetos <sup>b; c; D</sup>	
Instituição B		Nesta instituição pode ser considerado que havia dois conjuntos de indicadores que foram denominados, na sistematização realizada, de indicadores formais do SM vigente, quais sejam: o sistema de indicadores para avaliar as atividades desenvolvidas pelos técnicos e os indicadores relativos ao desempenho do projeto em execução – PHBB-1. Tanto a forma de coleta, quanto o processamento e a divulgação destes indicadores não alcançaram grau de legitimação mínimo, havendo muitos questionamentos sobre sua validade entre os técnicos da GH. Quanto aos indicadores utilizados para a realização de diagnósticos das condições habitacionais do município, também suas fontes apresentavam baixa legitimação, pois se baseavam em levantamentos anteriores realizados há mais de cinco anos. Os indicadores utilizados para caracterizar o município como um todo, tinham suas fontes no Censo de 1996. Ainda, aos indicadores levantados para caracterizar as famílias que seriam beneficiadas com os projetos, na fase de diagnóstico, embora tenham sido realizados por empresa de consultoria especializada, também eram apontados como falhos. O conjunto de indicadores que foi elaborado na instituição para um acompanhamento periódico das condições habitacionais não teve a dimensão operacional, dos mesmos, determinada.							
Instituição C		Aqui, não foi identificado um conjunto de indicadores formalizado, embora existam muitos dados coletados que poderiam determiná-los, uma vez que a rotinização dos processos está em um estágio bastante avançado. Os dados relativos às famílias beneficiadas são disponibilizados pelo sistema de informação de cadastramento de beneficiários, os dados relativos ao acompanhamento dos projetos de urbanização e regularização são registrados em planilhas eletrônicas e processados e manipulados pelos gerentes destes projetos, sendo divulgados quando da confecção de relatórios. Os dados que caracterizam a situação habitacional do município, embora com temática restrita, são confiáveis e advêm de registros administrativos de outras secretarias. Os dados para caracterização do município, como um todo, têm ampla cobertura temática e alguns com nível de análise equivalente aos bairros, como já apontado acima. Além disto, existem duas instituições que se dedicam a armazenar base de dados para a determinação de indicadores, que são disponibilizadas por órgãos estaduais e federais como Ministérios e IBGE. Os dados publicados em relatórios, visando apresentar o desempenho anual da instituição, são relativos aos projetos e decorrem, na maioria dos casos, do Sistema de Informação de Cadastro de Beneficiários.							
Instituição D		O conjunto de indicadores-chaves desenvolvido nesta instituição tinha como principal finalidade o acompanhamento das metas dos programas. Os dados utilizados para determiná-los eram os resultados obtidos nos projetos que compunham seus programas, levantados, em alguns casos, através do sistema de informação desenvolvido para registrar cada projeto ou por registros realizados pelos técnicos que os implementavam. Os indicadores específicos sobre as necessidades habitacionais do município, como já informado, foram levantados por pesquisa amostral. O município também conta com órgão local especializado no levantamento de dados para caracterizá-lo. Além disto, pesquisas acadêmicas apoiadas pela instituição fornecem alguns indicadores que eventualmente são utilizados por ela.							
PUBLICIZAÇÃO									
1. Vídeo		2. Cartilhas		3. Livro		4. Meio magnético <sup>c; d</sup>		5. Intranet <sup>c</sup>	
6. Revista <sup>c; d</sup>		7. Relatório <sup>b; c; d</sup>		8. Internet <sup>b; c;</sup>		9. Divulgação na imprensa			
Instituição B		As informações relativas às intervenções são disponibilizadas por meio de relatórios e da internet, ainda que, em ambos os casos, sua sintetização e sistematização apresentem limitações.							
Instituição C		Nesta instituição, a divulgação das informações relativas às intervenções não é padronizada, sendo algumas disponibilizadas em relatórios, outras, referentes ao município, são disponibilizadas na internet, revistas e meios magnéticos. Porém a iniciativa é da Administração Municipal. Divulgação específica promovida pela instituição não acontece. As informações relativas aos beneficiários estão disponíveis apenas na intranet.							
Instituição D		Na instituição D, as informações eram disponibilizadas mais através dos eventos que promovia, como a audiência pública semanal e o Fórum Mensal de Habitação, do que por publicações periódicas e com conteúdo sistematizado. O monitoramento das metas era realizado diretamente entre os técnicos, inicialmente nas reuniões do comitê de gestão e posteriormente nos contatos informais. Os resultados da pesquisa realizada para identificar a demanda habitacional do município foram publicados em forma de relatório, assim como, as pesquisas acadêmicas realizadas em alguns dos projetos desenvolvidos pela instituição. A caracterização geral do município, pouco utilizada pela instituição, é disponibilizada por organização não governamental local em meio magnético e revista.							

Fonte: Elaborado pela autora



Para melhor apreensão da análise que será apresentada a seguir, em síntese, pode ser dito que as características das variáveis de operacionalização dos SMs <sup>B, C e D</sup> se aproximam das características do SM<sup>R</sup> na intensidade representada no Quadro 6.3. Esta representação foi elaborada a partir da percepção da pesquisadora. O objetivo, ao exibir este quadro, não é de quantificação, mas o de mostrar um retrato que integre e sintetize os resultados obtidos. Como podem ser observadas, todas as variáveis de operacionalização dos SMs <sup>B, C e D</sup> apresentaram pelo menos uma das características previstas no modelo de referência, mesmo que tais características não se aproximem de forma muito intensa aos parâmetros tomados como referência comparativa no SM<sup>R</sup>.

**Quadro 6.3 – Intensidade de aproximação entre as variáveis de operacionalização dos SMs <sup>B, C e D</sup> e entre o SM<sup>R</sup> segundo a percepção da pesquisadora**

Variáveis de operacionalização dos SMs	Total de característica	Instituição B		Instituição C		Instituição D	
		Fraca	Forte	Fraca	Forte	Fraca	Forte
Objetivo geral	4	2	1	1	1	3	1
Objetivos específicos	4	3	1	3	1	2	2
Conceito	9	7	-	6	2	7	2
Estrutura temática	10	3	-	3	-	6	-
Metodologia	2	2	-	-	-	2	-
Indicadores qualitativos	1	1	-	1	-	1	-
Níveis de análise							
Espaço geográfico	4	2	1	2	2	3	1
Unidade organizacional	2	1	1	-	2	-	2
População	3	2	1		3	-	3
Contexto	3	1	-	1	1		3
Atores envolvidos	3	2	-	2			3
Origem dos dados	5	5	-		4	2	3
Publicização	9	2	-	5	-	3	-

Fonte: Elaborado pela autora

\*\*\*

Neste item foram caracterizados os sistemas de monitoramento, tendo como referência para fazê-lo as características das variáveis de operacionalização de um sistema de monitoramento que representa o modelo de sistematização de informações elaborado. No capítulo quatro foi enfatizado que a unidade de análise da pesquisa é este sistema de monitoramento. Como os três sistemas de monitoramento estudados puderam ser caracterizados a partir dele, a pergunta a respeito de como são monitoradas as intervenções dos governos municipais no campo habitacional fica respondida, isto é, elas são monitoradas por sistemas de monitoramento cujas características das variáveis de operacionalização podem ser representadas no modelo. Esta flexibilidade contemplada no modelo de referência é que possibilita apontar para a sua generalização como instrumento científico

que representa a atividade de monitoramento resultante do processo de monitoramento de intervenções praticado pelas Secretarias Municipais de Habitação.

Para responder a segunda pergunta que orientou esta etapa da pesquisa, se recorreu a uma análise comparativa a fim de identificar, inicialmente, as limitações e as possibilidades para os sistemas de monitoramento, aqui caracterizados, integrarem um sistema único de monitoramento das intervenções governamentais no campo habitacional dos espaços brasileiros, representado pelo SM<sup>R</sup>.

### 6.3. Limitações e possibilidades dos SMs B, C e D

Da sistematização apresentada no Anexo 5 pode ser depreendido que as três instituições têm como orientação de suas ações o enfoque facilitador, principalmente, porque se observa uma certa uniformidade entre elas no que diz respeito às seguintes orientações, já abordadas no capítulo 2, as quais caracterizam tal enfoque: busca do estabelecimento de parcerias entre todos os agentes que estão envolvidos no processo de provisão habitacional, priorização da capacidade do setor privado em fornecer habitações, incluindo *os domicílios que suprem sozinhos suas necessidades de moradia*, adoção de uma visão setorial e exercício da função de gerenciar o funcionamento do sistema habitacional, apoiando ações que envolvam o acesso a terra, ao financiamento, à infra-estrutura e aos serviços, à remoção de regulamentações restritivas, à introdução de regulamentos realistas de construção e uso da terra e, finalmente, ao reforço da estrutura institucional que fomente a participação popular no processo habitacional. Todavia, embora exista uma priorização uniforme destas orientações, nem todas as instituições conseguem segui-las à risca, como também não aplicam exatamente os instrumentos recomendados e, em alguns casos, aplicam os não recomendados pelo Banco Mundial visando ao funcionamento dos mercados habitacionais que foram apresentados no Quadro 2.5.

As limitações enfrentadas pelas instituições em ajustarem suas variáveis organizacionais às orientações do enfoque facilitador se refletem nas características das variáveis de operacionalização de seus sistemas de monitoramento. No Quadro 6.4 tem-se uma descrição sumária do comportamento das variáveis organizacionais que determinam o sistema de monitoramento resultante dos processos de monitoramento vigentes nas instituições pesquisadas a partir da percepção da pesquisadora.

A existência tanto de SMs vigentes e planejados pode ser reveladora da necessidade sentida pelas instituições em monitorarem as suas intervenções e corrobora as orientações apontadas

exaustivamente na literatura que trata do funcionamento dos sistemas habitacionais urbanos, bem como as observações da área de avaliação de políticas públicas relativas à importância do monitoramento de informações para otimizar os objetivos das ações governamentais.

Entretanto, foi observado, também, que os SMs vigentes foram desenvolvidos e são utilizados com uma racionalidade limitada frente ao que as áreas de avaliação de políticas públicas e da ciência da informação já desenvolveram no sentido de obtê-la, tanto em termos conceituais como operacionais. Esta observação vem ao encontro das considerações de Carvalho (2003) quando aponta dois referenciais para promover mudanças nas atuais condições de realizar avaliação de políticas públicas, um de ordem conceitual relativo ao entendimento do significado da informação no processo de políticas públicas e outro de ordem operacional referente aos instrumentos que organizam os dados.

A análise que será apresentada aqui parte da consideração das limitações conceituais não só do significado da informação no processo de políticas públicas, mas também dos conceitos nele envolvidos, visando indicar, assim, as possibilidades de ampliar o alcance de objetivos dos SMs orientados para a otimização dos processos de planejamento, implementação e avaliação de intervenções governamentais no campo habitacional. Além daqueles instrumentos que Carvalho (2003) sugere a fim de contribuir para superar as limitações de ordem operacional do lugar atribuído à avaliação no processo de políticas públicas<sup>100</sup>, serão discutidas algumas possibilidades de contorná-las ao se estabelecer um consentimento interdisciplinar sobre a forma de representar as intervenções governamentais no campo habitacional.

Os processos de monitoramento que originaram os SMs analisados não foram deliberadamente planejados, eles foram sendo estruturados conforme se evidenciavam as necessidades e as oportunidades, sendo estas, principalmente solicitações internas ou externas de relatórios e a informatização do processo de cadastramento de beneficiários. Nas instituições B e C existem um SM vigente e um SM planejado. Em ambas, o SM planejado foi previsto no âmbito do PHBB – DI. O SM<sup>B</sup> vigente passou por um processo de discussão mais aprofundado do que o SM<sup>C</sup> vigente, porém, sem o envolvimento de todos os seus técnicos e dirigentes. Apesar disto, este último apresenta dados mais consistentes e cobrem maior tipo e quantidade de intervenções que o primeiro, muito provavelmente pelo maior tempo de atuação da instituição e pela participação de seus técnicos coordenadores e dirigentes no seu desenvolvimento, entre eles, um analista de sistemas.

---

<sup>100</sup> A autora se refere à necessidade de que os dados sejam recuperados segundo unidades de análise padronizadas e com recortes temporais adequados.

O SM<sup>B</sup> foi desenvolvido pela Assessoria de Planejamento com o apoio dos técnicos da Gerência Habitacional. O SM<sup>D</sup> foi deliberadamente planejado, embora também careça de racionalidade que garanta a otimização de seus objetivos. A seguir serão analisadas as limitações dos SMs <sup>B, C e D</sup> e as possibilidades de contorná-las com base nas condições apresentadas pelas próprias instituições quando enfrentaram tais limitações no desenvolvimento de atividades semelhantes. As limitações serão apresentadas na mesma sequência em que as variáveis de operacionalização foram exibidas nos Quadros 6.1 e 6.2.

O comportamento das variáveis organizacionais que definem o processo de monitoramento das instituições na perspectiva da representação tridimensional foi determinado a partir da percepção da pesquisadora e está descrito no Quadro 6.4 a seguir. Observa-se que a Instituição que apresenta variáveis organizacionais com comportamentos mais favoráveis ao desenvolvimento de um sistema de monitoramento é a Instituição D. De fato, no Quadro 6.3, foi indicado que o SM desta instituição é o que mostra maior número de características próximas àquelas tomadas como referência no SM<sup>R</sup>. A principal diferença entre o SM<sup>D</sup> e o SM<sup>C</sup> é que o primeiro, por ter sido planejado, apresenta um conjunto mínimo de indicadores, enquanto que, para o segundo, não foi formalmente determinado um conjunto de indicadores. Contudo, os dados utilizados na Instituição C apresentam maior legitimidade estatística do que os apresentados na Instituição D, muito provavelmente em função do comportamento de duas de suas variáveis organizacionais, quais sejam: regulamentos, normas e métodos e qualidade das informações e acesso às fontes. Os dados da Instituição C, referidos, são os utilizados para fazer os relatórios decorrentes de solicitações internas e externas, os quais a pesquisadora utilizou para elaborar a sistematização mostrada no Anexo 5.

O SM<sup>B</sup> é o que apresenta as características das suas variáveis de operacionalização mais distantes daquelas previstas no SM<sup>R</sup> e as variáveis organizacionais que determinam seu processo de monitoramento também apresentam um comportamento menos favorável que aqueles observados nas outras duas instituições.

**Quadro 6.4 – Descrição sumária do comportamento das variáveis organizacionais que determinam o sistema de monitoramento na perspectiva do modelo tridimensional de representação do processo de monitoramento**

Instituições Variáveis organizacionais	Instituição B	Instituição C	Instituição D
Estratégia organizacional: Relação entre o governo e a sociedade	Pouca formalização de padrão de relacionamento baseado em procedimentos universalistas	Formalização de padrão de relacionamento baseado em procedimentos universalistas	Formalização de padrão de relacionamento baseado em procedimentos universalistas
Estratégia organizacional: Articulação dos agentes que compõem a cadeia de Provisão	Baixa articulação	Articulação via representação institucional	Articulação via participação comunitária
Estratégia organizacional: Desempenho da organização governamental local como facilitador do processo de provisão habitacional	Não foram estabelecidas redes formais e informais	Obtido a partir de redes formais	Obtido por meio de redes formais e informais
Estratégia organizacional: Política de informação	Difusa e não declarada	Difusa e não declarada	Orientada e não declarada
Previsão de recursos financeiros	Previstos, mas não realizados	Previsto, mas realizado parcialmente	Previstos e realizados
Regulamentos, normas e métodos	Pré-institucionalizados e abrangência limitada	Institucionalizado e abrangência limitada	Semi-institucionalizado e abrangência limitada
Planejamento estratégico	Planejado e não realizado	Planejado sem atualização formalizada a mais de 10 anos	Planejado e executado
Processo decisório	Metas centradas em projetos de assentamentos subnormais	Pouco formalismo na integração das metas entre política, programas e projetos	Formalização na integração das metas entre políticas, programas e projetos
Modelo de gestão da informação	Difuso	Difuso	Difuso
Recursos tecnológicos	Implementação de acordo com necessidade	Implementação de acordo com necessidade	Implementação de acordo com necessidade
Recursos humanos	Especialistas no negócio: baixa potencialização de processos Peritos em informação: terceirizados Especialista em tecnologia de informação: terceirizado	Especialistas no negócio: baixa potencialização de processos Peritos em informação: um profissional intermo com apoio de empresa contratada Especialista em tecnologia de informação: terceirizado	Especialistas no negócio: busca de potencialização de processos Peritos em informação: Apoio de empresa municipal de informação Especialista em tecnologia de informação: Apoio de empresa municipal de informação
Qualidade das informações e acesso às fontes	Pouca utilização de fontes formais disponibilizadas por órgãos oficiais, levantamentos pouco rigorosos, bancos de dados baseados em registros administrativos em construção, dados de acompanhamento inconsistentes.	Utilização de fontes formais disponibilizadas por órgãos oficiais, levantamentos adequados, bancos de dados baseados em registros administrativos, acompanhamento com dados consistentes.	Pouca utilização de fontes formais disponibilizadas por órgãos oficiais, levantamentos adequados, bancos de dados baseados em registros administrativos, baixa persistência no acompanhamento.

Fonte: Elaborado pela autora

Na sequência, serão discutidas as principais limitações observadas para cada uma das variáveis de operacionalização dos SMs analisados. As variáveis organizacionais apresentadas no Quadro 6.4 possibilitam identificar, de forma sumarizada, a contextualização destas limitações.

As limitações relacionadas à definição dos objetivos dos SMs são influenciadas pelo padrão de relacionamento entre o governo e a sociedade. Quando o padrão deste relacionamento é baseado em procedimentos universalistas, é verificado um investimento mais intenso no monitoramento de informações visando ao ajuste de sua agenda política às necessidades habitacionais globais do município. Neste sentido, a Instituição D se sobressai pelo fato de que orientou suas ações a partir de um levantamento das necessidades habitacionais específicas do município, além das reivindicações estabelecidas no Orçamento Participativo. A Instituição C conta com uma experiência de doze anos que lhe autoriza a planejar suas ações com base nos resultados obtidos até então, embora também declare a necessidade de realizar levantamentos objetivando determinar o perfil do déficit habitacional do município. A Instituição B tem uma relação com a sociedade com poucas características de um padrão baseado em procedimentos universalistas e utiliza dados projetados para apoiar suas ações gerais e dados pouco sistematizados para orientar as atividades específicas dentro de cada ação como foi relatado no Anexo 5.

Apesar de promover o levantamento das necessidades habitacionais para os bairros do município, a Instituição D, por exemplo, não projetou o suprimento destas necessidades em longo prazo, apenas as utilizou para direcionar suas ações no período de 2001 a 2004. A Instituição C, embora tenha indicado a existência de 38 projetos de regularização em implementação no município, não foi observada nenhuma indicação de metas para a resolução, em longo prazo, das necessidades de regularização dos 131 assentamentos subnormais declarados existentes. Na Instituição B, embora com base em dados projetados, foi apontada a existência de 64 áreas de assentamentos subnormais, apenas 3 projetos estavam sendo desenvolvidos com a finalidade de urbanização e regularização destas áreas. Estas metas poderiam ser estabelecidas tendo como referência a velocidade de resposta que as instituições vêm apresentando aos problemas habitacionais em seus municípios. No entanto, o que foi observado é que as instituições planejam suas intervenções a partir da disponibilidade de recursos existentes, enquanto poderiam planejar seus recursos a partir das necessidades de intervenções existentes. Exceção foi verificada na Instituição D. Na Instituição C, quando de sua criação, foi realizado um levantamento das necessidades de intervenção, com o passar do tempo, como a demanda é crescente e constante e vai sendo suprida na medida em que surgem recursos, os levantamentos deixam de ser considerados necessidade prioritária.

Ainda que possa ser considerado difícil prever se a disponibilidade de recursos ao longo dos anos, a desconsideração desta previsão revela que os levantamentos orientam apenas as ações de curto prazo. A razão para isto pode ser os interesses políticos, uma vez que informar quantidades realizadas não provoca questionamentos tanto quanto poderiam provocar se fosse informada a relação

entre a quantidade realizada e a quantidade necessária. Esta também pode ser a justificativa para os poucos dados e indicadores relativos à eficácia, apresentados pelas instituições.

Quanto ao objetivo de favorecer o desenvolvimento da cidadania, não foi observada a participação dos beneficiários ou da comunidade como um todo na definição dos indicadores utilizados para acompanhar as ações das instituições e nem empenho em divulgar resultados de forma a atingir a população de forma integral. Além disto, a inteligibilidade dos resultados pode ser questionada, visto que, ao serem publicados, se referem ao desempenho específico de cada projeto ou programa e ao total de recursos neles aplicados, sem mencionar se estes contribuíram ou não para o alcance das metas previstas. As três instituições se utilizam desta forma de divulgar os dados, o que vem ao encontro do que foi observado no parágrafo anterior.

Neste contexto, a observação de Silva (2000) reproduzida no terceiro capítulo do presente estudo, relativa ao distanciamento entre as instâncias governamentais e o público em geral, em quase todas as localidades e culturas e que a sua aproximação depende de alterações de diferentes naturezas, foi corroborada nos três municípios, mesmo no C e D, onde existe uma cultura participativa mais intensa. A responsabilização e a transparência nas ações governamentais ainda são exigidas apenas pelos Poderes Legislativo e Judiciário e Tribunais de Contas.

Com respeito ao objetivo de disponibilizar dados para pesquisas acadêmicas, embora nenhuma das instituições o tenha declarado, foi verificado que a abrangência temática do SM é ampliada quando a instituição conta com o apoio de pesquisas realizadas por universidades locais, tal como foi o caso nas instituições B e D. A limitação aqui é a indefinição dos interesses das instituições em fornecer dados aos pesquisadores acadêmicos locais. As instituições não têm em suas estruturas organizacionais uma gerência de planejamento que definam tais interesses.

Em relação à aprendizagem organizacional, a percepção é que este não é um objetivo formalmente perseguido pelas instituições que estruturam seus sistemas de monitoramento. Assim, as avaliações pessoais e as trocas de informações informais entre os técnicos são, via de regra, os instrumentos que a promovem.

As três instituições mostram baixo grau de teorização e conceituação sobre suas práticas administrativas, demonstrando pouco investimento na promoção da aprendizagem organizacional. Na Instituição D, a teorização e a conceituação foram mais intensas em função da presença de empresas de consultoria para assessorar o desenvolvimento de seu planejamento estratégico. Porém, na Instituição B, apesar de também estar recebendo assessoria de uma empresa de consultoria, suas

ações, implementadas no mesmo período, apresentavam menor cobertura às necessidades habitacionais do município que as implementadas na Instituição D. A diferença aqui pode ser atribuída, em parte, pela participação do Secretário de Habitação no treinamento oferecido aos técnicos da Instituição D, visando a sua estruturação administrativa e ao desenvolvimento do seu Planejamento Estratégico, enquanto na Instituição B não havia esta participação.

A importância do cargo de Secretário Municipal da Habitação ser exercido por alguém que possuía liderança representativa no município foi vista como um fator positivo para a institucionalização das Secretarias e das suas ações e processos, incluindo o Sistema de Monitoramento. Por exemplo, no Município C, o atual prefeito, em sua segunda gestão, exerceu o cargo de Secretário de Habitação. Na Instituição D, o Secretário exercia forte liderança política no município, o que pode ser considerado atestado por ter sido eleito vereador após o exercício deste cargo e ter exercido a presidência de seu partido no âmbito municipal. Ademais, estas duas lideranças tinham experiência profissional em empresas privadas, adquirida antes de exercerem os cargos políticos mencionados. Na Instituição B, o Secretário era um ex-funcionário público federal com pouca representatividade em termos de liderança política no município.

A limitação, portanto, na determinação de objetivos para os SMs relacionados à aprendizagem organizacional é a informalidade na qual ela acontece nas instituições, sendo o monitoramento pouco reconhecido como instrumento que a promove.

Quanto ao objetivo específico relacionado com a indicação da relação entre o planejado e o executado, já foi comentada a visão de curto prazo adotada quando se trata do planejamento global do suprimento da carência habitacional do município. Quanto ao planejamento e execução de cada intervenção, a limitação está em obter os dados atualizados, confiáveis e sistematizados. Ela decorre da falta de padronização no levantamento dos resultados, a indisponibilidade dos técnicos em realizá-los sistematicamente e a não utilização de sistemas informatizados.

Os objetivos específicos relativos à identificação de problemas e dificuldades da implementação dos projetos e dos programas e à verificação dos pressupostos planejados em cada uma de suas etapas não são contemplados no SM<sup>B</sup>, uma vez que era contínua a postergação dos prazos previstos principalmente no PHBB-1 e não ocorria o redirecionamento de ações para realinhá-los com as condições que se apresentavam ao longo do processo de sua implementação. Nas instituições C e D, foram identificadas situações em que os programas foram revistos em função de dificuldades desta natureza. Entretanto, de uma maneira geral, o que foi verificado como limitação para



alcançar este objetivo específico através dos SMs é que os programas e projetos não são observados através da representação de seus processos de formulação, implementação e utilização. A falta da visão de conjunto que esta representação disponibiliza dificulta visualizá-los como produtos que podem ser analisados sob o ponto de vista econômico, da satisfação dos beneficiários, das condições de implementação e das características desta implementação em termos de desempenho, eficiência, eficácia e efetividade.

A mesma limitação apontada no parágrafo anterior pode ser atribuída à proposição do objetivo relativo à identificação da relevância da intervenção ao longo do tempo. De maneira geral, foi visto que não faz parte da cultura das instituições considerarem os seus programas e projetos como produtos a serem aprimorados continuamente por meio de um acompanhamento sistemático dos mesmos. Avaliações de satisfação dos beneficiários são realizadas, via de regra, por centros acadêmicos de pesquisa.

No capítulo 3 foi apresentada a consideração de Lazarsfeld e Boudon (apud COHEN; FRANCO, 1999) sobre o estabelecimento de dimensões para os conceitos. Em virtude desta referência, foi adotado um conceito para o SM<sup>R</sup> constituído por três dimensões, a saber: 1) a finalidade para a qual ele é utilizado dentro da instituição, se para o planejamento, o acompanhamento e a avaliação; 2) a abrangência de suas categorias de informação, se inclui informações relativas à formulação, à implementação e às características dos programas; e 3) a quem se destina, se aos formuladores dos programas, aos implementadores e/ou aos beneficiários.

A primeira dimensão e a terceira dizem respeito aos objetivos dos SMs e já foram analisados nos parágrafos precedentes. A segunda diz respeito à estrutura temática dos SMs. Se forem considerados apenas os indicadores formalmente elaborados nas instituições, o SM<sup>D</sup> foi o que contemplou maior número das temáticas consideradas no SM<sup>R</sup>, embora não de forma uniforme. O SM<sup>B</sup>, apesar de apresentar um conjunto-chave de indicadores que podem ser associados às dimensões relativas à sua estrutura de operação, desempenho e eficiência, estes possuem propriedades estatísticas pouco relevantes e também não abrangem todas as subdimensões nelas consideradas. O SM<sup>C</sup>, com relação às características dos projetos, os monitora em termos de desempenho. Com respeito às regras que definem os programas, apresenta alguns dados que possibilitam estabelecer indicadores que podem ser associados à organização da demanda.

As limitações na determinação dos conceitos dos sistemas de monitoramento, além daquelas apontadas quando da análise da determinação dos objetivos dos SMs, decorrem da

dificuldade de ampliar a temática dos indicadores que os constituem. Os temas contemplados de forma mais completa nos SMs são os que correspondem à dimensão denominada de caracterização do sistema habitacional local na estrutura temática do SM<sup>R</sup> e os que correspondem à dimensão denominada de desempenho.

No que tange à caracterização do sistema habitacional local, foram apresentados vários indicadores principalmente relativos à caracterização do município, incluindo aspectos referentes à habitação. Esta situação na Instituição C se deve sobretudo à existência de órgãos da Administração municipal que já desenvolveram procedimentos específicos para caracterizar o Município. Isto já não acontece na Instituição B, que, quando realiza seus levantamentos, conta com pouco apoio técnico. A Instituição D utilizou agência especializada em levantamento de dados e realizou parcerias que viabilizaram a caracterização do município em termos de necessidades habitacionais, com nível de análise referente aos bairros, além de contar com agências locais especializadas em levantamento de dados do município e região.

Estas situações verificadas nas instituições ilustram a possibilidade de articulação das mesmas, com agências locais especializadas em levantamentos de dados visando estruturar sistemas de monitoramento com maior abrangência temática. Existem muitos dados que podem ser utilizados para determinar indicadores relativos às categorias de informação que perfazem a estrutura temática tomada como referência na análise, porém, as instituições não os utilizam com esta finalidade.

A incidência de informações relativas a estas duas dimensões da estrutura temática tomada como referência revela, também, a limitação conceitual relativa ao entendimento dos aspectos que interferem na formulação e implementação de uma intervenção e do reconhecimento de seu ciclo político, tal como definido no capítulo 3. Para contornar esta limitação, uma das possibilidades é o desenvolvimento de treinamentos com o intuito de ampliar o entendimento tanto dos aspectos que interferem na formulação e implementação das intervenções, como da identificação de seus ciclos políticos. Outra é a implementação gradual da temática abrangente considerada. Estas possibilidades não são excludentes entre si.

No que concerne à metodologia empregada para o desenvolvimento das dimensões conceituais dos indicadores, esta é do tipo de cima para baixo, determinada pelos técnicos. A participação dos beneficiários soa até mesmo como utopia nos contextos das instituições estudadas. Quanto à metodologia para a determinação da dimensão operacional dos indicadores, a limitação de ordem conceitual é a freqüente utilização de dados como indicadores, além da baixa qualidade de suas

propriedades estatísticas. Exceção pode ser considerada para aqueles que têm suas fontes nos censos, nas pesquisas amostrais, nos sistemas de indicadores formais ou em levantamentos feitos por empresas especializadas.

A determinação de indicadores qualitativos tem limitações de ordem operacional relacionada com a disponibilidade de recursos, e de ordem conceitual relacionadas com a abrangência do entendimento do processo de provisão habitacional. Uma visão restrita à produção de habitação desconsidera o processo de formulação, implementação e utilização de intervenções, priorizando o monitoramento de aspectos relativos às necessidades genéricas que justificam a produção, as quantidades produzidas, podendo alcançar, em alguns casos, a satisfação dos moradores.

Nas três instituições, ainda que informalmente, pode ser argumentado o interesse por monitoramento abrangente das intervenções, na prática, as categorias de informação às quais se referem os indicadores revelam, ainda, uma forte visão de provisão habitacional centrada na idéia de produção. Pode ser dito que a Instituição D foi a que apresentou um conceito mais amplo de provisão habitacional, se for considerada sua preocupação com o levantamento de necessidades habitacionais que contemplava temas sobre as condições dos domicílios, o déficit habitacional por perfil de renda da população, a preferência por condições de pagamento, forma de aquisição e localização. A interação entre esta instituição e centros de pesquisa do município também ampliou a estrutura temática de seu sistema de monitoramento, do ponto de vista conceitual, embora restrito a alguns de seus projetos. Na Instituição B, também foi verificada esta interação, ainda que o interesse em promovê-la seja mais dos centros de pesquisa do que dela mesma.

Os dados disponibilizados pelos censos e pesquisas amostrais do sistema formal de estatísticas públicas do país têm como menor nível de análise os setores censitários. No entanto, os dados são utilizados na maioria das vezes agregados ao nível do município. Na Instituição D, foi promovido um levantamento amostral por bairro do município, além de contar com pesquisa de avaliação pós-ocupação realizada por um centro de pesquisa local, onde foram caracterizados os bairros a partir dos dados dos setores censitários do município. A Instituição C possui alguns indicadores que têm como nível de análise os bairros, mas eles se referem à generalidade da questão habitacional ou a aspectos sócio-econômicos da população e do próprio município.

O nível de análise é uma variável que tem grande influência de aspectos operacionais relacionados a recursos para coleta, armazenagem, processamento e divulgação das informações. Tais recursos se referem tanto à disponibilidade de técnicos como de equipamentos. O Município C

tem grande potencial para desenvolvê-las em função das instituições governamentais que já apresentam um aparelhamento mínimo para isto, além da motivação promovida pelo desenvolvimento em curso do seu Planejamento Estratégico.

As informações que caracterizam as instituições foram identificadas nos documentos analisados, apesar de apresentarem limitações conceituais e operacionais. As conceituais dizem respeito a sua sistematização e sintetização. As operacionais se referem a sua armazenagem, processamento e divulgação, como foi observado, principalmente, na Instituição B, através do Sistema de Indicadores que desenvolveu, visando monitorar as atividades realizadas pelos seus técnicos.

O potencial de obtenção de dados que têm como nível de análise os programas e projetos habitacionais é ampliado, na medida em que as três instituições contam com Sistemas de Informação de Cadastro de Beneficiários que geram relatórios sintéticos. Todavia, a discussão sobre o estabelecimento de indicadores padrão para caracterizar o perfil sócio-econômico dos beneficiários, suas preferências locacionais e a própria divulgação destes relatórios, ainda são incipientes, atestando, uma vez mais, as limitações conceituais relacionadas ao desenvolvimento de SMS, já que operacionalmente os dados podem ser obtidos.

O nível de análise dos dados utilizados para a determinação dos indicadores tem uma relação com a estrutura organizacional da instituição. Se esta é uma estrutura departamental, a tendência é que os dados sejam coletados e armazenados, quando são, tendo como nível de análise estes departamentos e dificultando a sua associação por projetos e programas. Se a instituição tem uma estrutura organizacional baseada no modelo matricial, a possibilidade de obtenção de dados com nível de análise relativo aos projetos e programas é facilitada. As três instituições apresentam sua estrutura organizacional formal baseada no modelo departamental. Entretanto, na prática, a Instituição B trabalha por projeto e a Instituição D estruturou seu Planejamento Estratégico por projetos. Em termos de sistematização e sintetização de informações prevalece a orientação determinada pela estrutura organizacional formalizada. Nas instituições C e D, quando foram elaborados os seus Sistemas de Cadastros de Beneficiários, foram desenvolvidos fluxogramas que representam os processos de implementação dos programas, de forma que informações relacionadas aos beneficiários têm como nível de análise os programas.

Outra evidência quanto à possibilidade de agregar indicadores relativos aos programas a partir de dados dos projetos foi observada na Instituição D, quando da análise de seu Planejamento Estratégico, ainda que as denominações utilizadas para os diversos níveis de ações previstas não

tenham sido as mesmas utilizadas aqui. Enquanto aqui foram utilizadas as denominações políticas, programas e projetos, lá, as denominações utilizadas, para os mesmos significados, respectivamente, marca, medida e projeto de melhoria.

Nas três instituições foi observada outra possibilidade de agregação de informações relativas aos programas a partir dos projetos. Trata-se dos Sistemas de Informação que visam estabelecer a relação das despesas para fim de cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal no âmbito das Administrações Municipais. Neste caso, também, há divergências entre a nomenclatura utilizada nestes sistemas e as praticadas pelas instituições.

A partir da identificação das limitações e possibilidades de estabelecer o monitoramento dos programas através dos projetos que os constituem, percebe-se novamente que a limitação é conceitual, determinada pela falta de teorização sobre o assunto. Porém, as instituições contornam tal limitação, ainda que não o façam com um equacionamento suficientemente abrangente do problema, uma vez que alguns dados com nível de análise relativo aos projetos que constituem os programas são disponibilizados por meio de seus Sistemas de Cadastro de Beneficiários.

Com relação ao contexto dos SMs, na descrição dos dados levantados, foi enfatizada a responsabilidade pelo processo de gestão da informação por parte das próprias instituições. No entanto, algumas limitações operacionais foram verificadas quando da tentativa de desenvolver um sistema de monitoramento na Instituição A, como, por exemplo, a tendência a limitar a estrutura temática, as resistências de outros departamentos, a falta de tempo a ser investido em função do acúmulo de tarefas e a falta de domínio conceitual dos aspectos envolvidos no processo de desenvolvimento de SM.

Estas limitações, de uma forma mais ou menos intensa, também foram observadas nas instituições B, C e D, principalmente na B, quando da tentativa de desenvolver um Sistema de Indicadores para acompanhamento dos projetos e das atividades realizadas pelos seus técnicos. A bibliografia também aponta para estas limitações, embora, também aponte possibilidades para contorná-las (CALMON, 1999).

Considerando as observações realizadas ao longo dos estudos de caso, o mais razoável é propor o desenvolvimento dos SMs por agentes externos às instituições, tendo em vista as limitações já mencionadas, quais sejam: a limitação dos técnicos dominarem os conceitos e metodologias específicos ao desenvolvimento deste tipo de sistema, pois esta é considerada uma atividade meio e não fim em relação às suas atribuições; a existência em alguns municípios de organizações

especializadas em monitoramento de informações que podem assumir esta responsabilidade; a possibilidade de maior isenção das equipes externas e a sua ligação menos tendenciosa com o objetivo de promover a cidadania e a incipiente familiarização da sociedade como um todo, com aspectos relativos tanto à avaliação de políticas públicas como do processo de monitoramento de informações; a demanda crescente por responsabilização por parte dos Poderes Legislativo e Judiciário e as exigências de transparência por parte dos Tribunais de Contas.

De uma forma ainda incipiente e errática, as instituições vêm acionando agentes externos para o desenvolvimento de seus sistemas de monitoramento. Nas instituições B e C, por exemplo, o desenvolvimento de seus SMs planejados, no âmbito do PHBB-DI, está previsto para ser realizado por empresa de consultoria com a participação de seus técnicos. Além disto, as três instituições, quando desenvolveram seus Sistemas de Cadastro de Beneficiários, o fizeram contratando empresa de consultoria especializada que contou com o apoio dos técnicos para se familiarizar com os processos a serem informatizados. Outras situações observadas também apontam para esta possibilidade: na Instituição D, quando do desenvolvimento do levantamento das necessidades habitacionais e do conjunto de dez indicadores para monitorar as metas de seus projetos; a interação institucional no Município C tanto em relação ao desenvolvimento de seu Planejamento Estratégico, como no conjunto de indicadores desenvolvido pelo Comitê Municipal de Indicadores.

Estas evidências indicam que a limitação operacional relacionada à equipe responsável pelo desenvolvimento do sistema de monitoramento apresenta muitas alternativas para serem contornadas, apesar de a sua superação estar fortemente condicionada às limitações conceituais já apontadas aqui e ao confronto de interesses.

Superadas estas limitações, os SM podem ser desenvolvidos na perspectiva de um sistema local de informação visando ao monitoramento dos programas sociais do governo. Tal perspectiva não pode ser descartada, pois os movimentos da sociedade organizada em vários municípios, em torno do estabelecimento de sistemas de monitoramento das ações públicas, já são uma realidade. Como exemplo, o município de Caçapava no Estado do Rio Grande do Sul, onde já tem sua Lei de Responsabilidade Social, e o Sistema de Monitoramento do Orçamento Participativo da cidade de São Paulo, conforme apontado por Ricci (2004). No Município C já vêm ocorrendo discussões a respeito da necessidade de tal lei, como observado em reportagem de jornal local.

O que foi verificado é que as dificuldades conceituais dos técnicos e o seu envolvimento com as atividades rotineiras das instituições onde atuam não favorecem a sua dedicação integral ao

desenvolvimento do sistema de monitoramento, mas eles podem integrar a equipe responsável por tal desenvolvimento, como também participarem de treinamentos objetivando a aprendizagem para utilizá-los, como foi feito quando do desenvolvimento de seus Sistemas de Desenvolvimento de Cadastro de Beneficiários, por exemplo.

Quanto aos atores sociais envolvidos na estruturação do SM, pôde ser vista, no caso da Instituição D, a possibilidade de articulação com o Sindicato das Empresas de Construção do Município e empresa privada especializada em levantamento de dados. A referida articulação pode ter sido influenciada pela promoção do Fórum Mensal de Habitação que foi efetivado pela instituição, com a finalidade de provocar a discussão da problemática habitacional do município entre seus agentes. O sucesso de um evento como este não está condicionado apenas ao empenho da instituição em promovê-lo, mas também ao próprio interesse dos agentes em participar. O desafio é provocar tal interesse.

No caso do Município D, várias condições concorreram para superá-lo, como, por exemplo, a participação popular nas decisões sobre as ações governamentais, principalmente através do orçamento participativo, o interesse dos representantes da CEF em participar das discussões e a participação de empresários do setor da construção, alguns já com experiência em desenvolvimento de atividades conjuntas. Esta experiência contribuiu para formalizar parcerias entre estes empresários e a Instituição D visando ao desenvolvimento de sistemas construtivos padrão, por exemplo.

Estas condições contribuíram também para a articulação entre os agentes com o intuito de desenvolver um levantamento das necessidades habitacionais do município, uma vez que viam a possibilidade de contemplar seus interesses a partir de uma estimativa de longo prazo da demanda habitacional da faixa de mercado que atuavam. O desenvolvimento do Terceiro Plano Diretor do Município, também em fase de elaboração, é outro exemplo de articulação de agentes que pode ser referência para a constituição de um sistema local de informações que inclua o monitoramento de programas sociais no campo habitacional.

Ainda, as Associações dos Conselhos Comunitários do Município promovem a articulação dos agentes sociais e a capacitação de seus representantes, como foi o caso do Curso de Desenvolvimento de Projetos Sociais realizado em dezembro de 2004.

Tais condições não foram verificadas no Município C, apesar dos esforços do governo local em promover a participação, tanto dos beneficiários, como das empresas construtoras de habitação e dos loteadores ao longo de seus doze anos de existência. No entanto, neste caso, é

relevante a articulação entre os órgãos do governo municipal e o conhecimento específico de alguns deles, a respeito do processo de coleta, armazenagem, processamento e divulgação de dados para garantir o desenvolvimento de um sistema local de informações. Concorre também, para isto, a alta articulação institucional entre órgãos representantes da sociedade organizada, a qual tem sido motivada, a partir do desenvolvimento do Planejamento Estratégico, a participar das redes que articulam os diferentes atores sociais em torno de uma variedade de assuntos envolvidos nos objetivos estratégicos do município.

Na Instituição B, embora a cultura participativa seja mais acanhada que nos outros municípios, existia articulação de órgãos como o Instituto de Arquitetos do Brasil e organização não governamental local em torno de um sistema local de informações. Este último desenvolveu um conjunto de indicadores sobre a sustentabilidade da qualidade socioambiental da vida na região do município, acumulando conhecimentos que podem ser referência na estruturação de um sistema local de informações relacionado à problemática habitacional. Da mesma forma, o desenvolvimento de um sistema de informação relativo às características urbanas, em fase de elaboração e já testado em um dos bairros do município, também concorre para esta articulação.

Nos três municípios foram observadas alternativas para contornar a dificuldade operacional das instituições na estruturação do SM em razão da capacidade de articulação, não só dos agentes que compõem a cadeia de provisão habitacional, mas também de agentes que têm como competência específica fornecer informações à sociedade como um todo. Os primeiros podem atuar como promotores, financiadores e decisores e os segundos como observadores e analistas nos termos apresentados no capítulo 3 deste estudo. Contudo, não deve ser desconsiderado que tais articulações estão sujeitas à capacidade de compatibilizar interesses políticos e econômicos dos agentes. O Município B pode ser o que apresentou maiores limitações neste sentido e o D, maior potencialidade, no período de 2001 a 2004. O Município C mostra forte potencialidade para contornar tal limitação.

A análise da origem dos dados utilizados para monitorar as intervenções e para diagnosticar a realidade da população, por eles beneficiados, revela limitações de ordem conceitual, como já apontado, no sentido de não haver uma clara diferenciação entre dado estatístico e indicadores, além da falta de rigor estatístico que alguns apresentam. As limitações de ordem operacional estão relacionadas à construção de bases de dados que possibilitem o estabelecimento de indicadores comparativos ao longo do tempo, em um mesmo programa e entre programas. Alguns procedimentos adotados na Instituição C podem ser referência para contornar tal limitação. Trata-se da agregação ao seu Sistema de Informação de Cadastro de Beneficiários, um módulo que possibilita a



confeção de relatórios e a integração com instituições governamentais que se dedicam a armazenar bancos de dados estatísticos formais e, em alguns casos, sistemas de indicadores.

Na análise das formas de divulgar informações relativas às intervenções desenvolvidas nas instituições pôde ser verificado o baixo nível de sistematização e sintetização que apresentam, o que revela mais uma limitação de ordem conceitual, no caso, o próprio significado da informação, como foi ressaltado por Carvalho (2003). Informações que não cobrem todos os programas e projetos, ou que apresentam relatividade insuficiente para concluir sobre aspectos que pretendem medir foram encontradas em alguns documentos analisados. No entanto, não foram identificadas limitações de ordem operacional, visto que todas as características previstas no modelo para a variável denominada de publicização foram encontradas, de forma mais ou menos elaborada nas instituições, como destacado no Quadro 6.2.

\*\*\*

A comparação contextualizada dos SMs a partir da perspectiva da representação tridimensional do processo de monitoramento possibilitou indicar as principais inferências analíticas obtidas com os estudos. Estas inferências serão apresentadas em termos de limitações e possibilidades para que os SMs das instituições possam integrar um sistema único de monitoramento abrangente das intervenções dos governos municipais no campo habitacional dos espaços urbanos brasileiros. Inicialmente, serão exibidas as limitações relativas ao entendimento teórico, conceitual e metodológico do processo de monitoramento<sup>101</sup>. Depois, serão assinaladas as limitações referentes às variáveis organizacionais consideradas no estudo como determinantes do processo de monitoramento das intervenções governamentais na perspectiva da representação tridimensional deste processo.

Limitações relativas ao entendimento teórico, conceitual e metodológico do processo de monitoramento:

- as instituições não se orientam por estratégias abrangentes para o monitoramento de suas intervenções;

---

<sup>101</sup> A descrição de algumas destas limitações foi inspirada nas considerações semelhantes apresentadas por Barros Silva & Costa (2002) quando realizaram uma reflexão sobre a experiência brasileira em termos de avaliação de programas públicos.

- o monitoramento das intervenções realizado nas instituições não é direcionado pelos objetivos de caracterizar os programas e projetos em termos de resultados, impactos e repercussões econômicos e sociais<sup>102</sup>;
- a influência das exigências dos órgãos promotores, fomentadores e gestores de programas e projetos em termos de aprimorar os processos de monitoramento não é relevante. O mesmo pode ser dito em relação às exigências de responsabilização, por parte dos Poderes Legislativo e Judiciário, e de transparência, por parte dos Tribunais de Contas. O papel da mídia, neste sentido, também não se faz sentir, uma vez que, na maioria das vezes, limita-se a informar as ações planejadas e/ou desenvolvidas pelos governos;
- a capacitação das instituições para efetuar o monitoramento é lenta e difusa, havendo prorrogação contínua dos prazos previstos para implementar ações que possam promovê-la;
- a bibliografia que trata do processo de monitoramento e da elaboração de sistemas de monitoramento no contexto da avaliação de políticas públicas apresenta uma tal multiplicidade de conceitos, denominações e abordagens que dificulta o estabelecimento de uma linguagem comum a respeito do tema;
- grande diferença entre o que é apontado na bibliografia como ideal em termos de avaliação de políticas públicas e monitoramento de informações e as práticas das instituições;
- a dificuldade de registrar e sistematizar os resultados decorre da ênfase no processo de formulação de planos e de programas e projetos no início dos exercícios administrativos dos governos municipais em detrimento do acompanhamento dos processos de implementação e utilização;
- a formulação de indicadores é dificultada pelos seguintes motivos: incompatibilidade entre os sistemas informatizados; exigência de ajustes dos valores relativos aos projetos em função da diversidade de fontes de recursos; falta de compatibilização de informações sobre os valores realizados e executados e falta de parâmetros para acompanhar a execução das metas;

---

<sup>102</sup> Na Instituição D, foi informada a quantidade de empregos gerados a partir de sua adesão ao Programa de Arrendamento Residencial da CEF.

- não há vinculação informatizada entre os sistemas de informação social com os processos de avaliação dos programas sociais, desfavorecendo o potencial da avaliação como instrumento de democratização da informação a serviço da cidadania;
- dificuldade em distribuir as atribuições e responsabilidades para conduzir e integrar o processo de monitoramento devido à baixa percepção de sua continuidade ao longo das várias etapas dos projetos e dos programas a partir de objetivos e metodologias diferentes;
- dificuldade em ordenar e agregar, em diferentes níveis, as informações de interesse das diferentes gerências em função da falta de normas e procedimentos que estabeleçam rotinas de armazenamento de dados relacionados aos diagnósticos iniciais dos programas e projetos, processos implementação, bem como pontos específicos de interação;
- baixa atualização conceitual, teórica, metodológica e técnica desenvolvida e aplicada em termos de desenvolvimento organizacional das instituições quando comparado com empresas privadas e outras empresas estatais;
- cultura de monitoramento centrada na formulação de programas mais do que no acompanhamento e na avaliação de resultados e impactos.

Limitações relativas às variáveis organizacionais que determinam o processo de monitoramento:

- relacionamentos entre governos e sociedade, ainda não integralmente permeados pelo padrão de universalismo de procedimentos, limitam os interesses e os investimentos em estabelecer um processo de monitoramento institucionalizado;
- a articulação entre os agentes da cadeia de provisão habitacional não é homogênea entre os municípios, tendo sido observado que, nos municípios onde ela é mais intensa, a produção e disseminação de dados são mais dinâmicas;
- há tendência ao formalismo em relação aos governos locais desempenharem o papel de facilitadores do funcionamento dos sistemas habitacionais locais;
- não existe uma cultura informacional entre as instituições capaz de provocar a determinação de uma política de informação deliberada, entretanto, há uma política de informação emergente que, por falta de suficiente teorização, pode ser considerada difusa;

- a priorização de recursos previstos para investir no desenvolvimento de sistemas de monitoramento é mais efetiva nas instituições que adotam padrões de relacionamento com a sociedade próximos do universalismo de procedimentos;
- as instituições cujos dirigentes se orientam mais pela disponibilidade de recursos do que pela busca de recursos têm suas estratégias organizacionais mais distantes do ideário que respalda o enfoque facilitador na provisão;
- as instituições que apresentam seus regulamentos, normas e métodos com estágio de institucionalização mais avançado tendem a contar com dados relativos as suas intervenções mais consistentes do que aquelas cujos estágios de institucionalização são menos avançados;
- a existência de um planejamento estratégico nas instituições motiva o desenvolvimento de sistemas de monitoramento mais abrangentes, mesmo que ainda sejam limitados quando comparados com o SM<sup>R</sup>;
- os processos decisórios com uma orientação racionalista influenciam no estabelecimento de sistema de monitoramento menos incrementalista, embora tal sistema não necessariamente seja formalizado;
- a cultura informacional vigente nas instituições ainda não possibilitou que incorporassem mecanismos gerenciais e tecnológicos visando à gestão de suas informações, prevalecendo ainda processos demorados e repetitivos de busca, armazenamento, processamento e divulgação destas informações;
- o sistema de gerenciamento dos recursos tecnológicos existentes nas instituições é informal, não sendo estabelecidos planos de manutenção e atualização contínuos, apresentando defeitos freqüentes;
- as necessidades de recursos humanos qualificados para o desenvolvimento de sistemas de informação são supridas pela contratação de empresas especializadas;
- os técnicos que atuam nas instituições são resistentes à realização de atividades de monitoramento, não exibem uma cultura informacional racionalizada, além de apresentarem fraco desempenho em atribuições relacionadas à análise do negócio, modelagem da informação e gestão de tecnologia, e ainda baixa familiarização com o uso de programas de automação de escritórios;

- procedimentos objetivando garantir a qualidade dos dados e facilidade de acessos às fontes, tais como aquisição de bancos de dados, utilização de dados disponibilizados na internet, adequação entre setores censitários e distritos urbanos, elaboração de sistemas de indicadores intra-urbanos e submissão de auditorias baseadas em indicadores não são praticados pelas instituições, sendo observado um tímido investimento em outros procedimentos como promoção de levantamentos de dados específicos, busca da melhoria da qualidade de registros administrativos e estabelecimento de indicadores-chaves.

#### Possibilidades

- os registros dos resultados das intervenções obtidos pelas instituições lhes permitem prever as necessidades de recursos em longo prazo a fim de suprir as necessidades habitacionais de seus municípios, visto que tais necessidades são projetadas tanto pelo Sistema Formal de Estatísticas Públicas do país como por levantamentos por elas promovidos;
- as formas institucionalizadas de participação da comunidade já são suficientemente divulgadas de maneira a potencializar o desenvolvimento de indicadores com a participação dos beneficiários utilizando orientações metodológicas já disponibilizadas em publicações que relatam experiências semelhantes<sup>103</sup>;
- o interesse de centros acadêmicos no desenvolvimento de pesquisas visando a avaliações da satisfação e de pós-ocupação é contínuo e constante. A sua contribuição na ampliação da estrutura temática dos SMs observada sugere a adoção de procedimentos com o intuito de incorporar os seus resultados, de preferência em forma de indicadores-chaves que podem ser associados às subdimensões que compõem a estrutura temática proposta no SM<sup>R</sup>, nos sistemas de monitoramento das instituições;
- os dados necessários para a elaboração de indicadores relevantes às temáticas envolvidas no monitoramento abrangente de intervenções governamentais no campo habitacional podem ser obtidos a partir da adoção de mecanismos de consolidação e integração de procedimentos, normas e métodos internos;

---

<sup>103</sup> É o caso dos indicadores do Housing Indicators in Austrália apresentado no capítulo 2, a metodologia utilizada para o desenvolvimento de indicadores visando monitorar os projetos contemplados no orçamento participativo do município de São Paulo, apresentada por Ricci (2004), e da maioria dos Sistemas de Indicadores analisados na primeira etapa desta pesquisa. Existem poucos sistemas de indicadores que são elaborados com a participação da comunidade, mas os que são assim elaborados já divulgaram suas metodologias. Ver a respeito da participação da comunidade Van Bellen (2005).

- apesar da distância entre a intenção de monitoramento das instituições e os seus sistemas de monitoramento vigentes, elas utilizam indicadores para acompanhar suas intervenções que podem ser associados às subdimensões temáticas consideradas no SMR;
- a demanda por visibilidade e transparência em relação às ações realizadas pelos governos no campo habitacional ainda não exige comprovação de eficácia e efetividade, a exemplo de outros campos de atuação, a tendência é que tal exigência passe a ocorrer;
- as Secretarias Municipais de Habitação tendem a atingirem níveis de institucionalização elevados em função da crescente municipalização das políticas habitacionais;
- a Lei de Responsabilidade Fiscal tem influenciado a definição de padrões para determinar as relações entre as metas das políticas, programas e projetos;
- as instituições representam os processos de implementação dos projetos que integram seus programas, na maioria das vezes visando atender as necessidades impostas pelo desenvolvimento de sistemas de informação, indicando que já possuem uma referência para elaborar estas representações com a finalidade de planejar seus processos de monitoramento;
- a dificuldade em determinar um conjunto de indicadores representativo e consensual para mensurar as diversas dimensões e subdimensões temáticas envolvidas na avaliação de intervenções pode ser contornada a partir da possibilidade de que cada Secretaria Municipal de Habitação escolha os indicadores que a elas vão relacionar, uma vez que a temática proposta se baseia no modelo de representação tridimensional da realidade, cuja aplicação determina a esta temática, não o objetivo de desenvolver um modelo causal, mas oferecer uma natureza mais descritiva das regras, das condições de implementação e das características dos programas mediante indicadores;
- as dificuldades enfrentadas pelas instituições no desenvolvimento de seus sistemas de indicadores são contornadas recorrendo a agentes externos tanto no âmbito da própria Administração Municipal, como por meio de empresas especializadas, o que pode ser tomado como referência para o desenvolvimento de seus sistemas de monitoramento;
- as limitações teóricas das instituições quanto à conceituação e metodologias envolvidas no desenvolvimento de sistemas de monitoramento podem ser contornadas por mecanismos tais como: curso e seminários; estabelecimento de marcos normativos por

órgãos promotores, gestores ou financiadores de programas ou até mesmo a influência dos avanços da sociedade como um todo em relação ao desenvolvimento de sistemática de monitoramento de ações governamentais;

- os recursos tecnológicos necessários para o armazenamento de um sistema informatizado desenvolvido a fim de gerenciar o sistema de monitoramento que representa o modelo de sistematização de informações referentes às intervenções dos governos municipais no campo habitacional não diferem significativamente daqueles que as instituições adquirem para desenvolver os sistemas informatizados de cadastros de seus beneficiários ou de controle dos financiamentos.

Com base na identificação das limitações dos SMs vigentes em se ajustarem ao SM<sup>R</sup> que representa a sistemática de monitoramento apresentada nesta pesquisa, e das possibilidades de contorná-las, no próximo item serão destacadas sugestões baseadas nestas possibilidades visando responder a segunda questão que orientou a terceira etapa da pesquisa, qual seja, a que indaga como os sistemas de monitoramento das Secretarias Municipais de Habitação podem se ajustar de forma a integrar um sistema único de monitoramento de intervenções dos governos municipais nos espaços urbanos brasileiros tal como o SM<sup>R</sup>.

#### **6.4 Recomendações para o ajustamento dos SMs de Secretarias Municipais de Habitação ao SM<sup>R</sup>**

No item anterior foram ressaltadas as limitações e possibilidades observadas para o desenvolvimento e a implementação dos sistemas de monitoramento nas instituições onde os estudos foram desenvolvidos. As possibilidades também foram identificadas na revisão bibliográfica conforme apontado ao longo dos capítulos 2 e 3 deste estudo. Neste item, o objetivo é mostrar estas possibilidades em termos de conteúdo de planos de desenvolvimento e implementação destes sistemas de monitoramento de forma a ajustá-lo para que possam ser compatibilizados ao SM<sup>R</sup>, o qual representa um sistema único de monitoramento.

#### 6.4.1. Conteúdo do plano de adequação dos SMs ao SM<sup>R</sup>

A orientação inicial para a elaboração do conteúdo dos planos de adequação dos SMs é o reconhecimento das ferramentas que constituem o modelo de sistematização de informação representado pelo SM<sup>R</sup>. No capítulo 5, estas ferramentas foram apresentadas como sendo:

- a) O quadro das características das variáveis de operacionalização do modelo abrangente de sistemas de monitoramento de intervenções governamentais (Quadro A4.1)
- b) O quadro com o detalhamento da estrutura temática do modelo abrangente de sistemas de monitoramento de intervenções governamentais (Quadro A4.2);
- c) O quadro que apresenta a síntese da estrutura temática do modelo abrangente de sistemas de monitoramento de intervenções governamentais (Quadro A4.3);
- d) O fluxograma do monitoramento dos indicadores em cada projeto habitacional <sup>104</sup> (Figura A4.1);
- e) O fluxograma do monitoramento dos programas em diferentes momentos (Figura A4.2);
- f) A ficha metodológica dos indicadores<sup>105</sup> (Quadro A4.4).

Para a adequação dos SMs ao SM<sup>R</sup>, é necessário adequar tais ferramentas à realidade da Instituição e do sistema habitacional local. A sugestão é que tal adequação parta da elaboração de um plano de desenvolvimento e implementação do sistema de monitoramento, cujo conteúdo contemple os procedimentos que possibilitam obter a configuração destas ferramentas de acordo com o contexto da instituição. Tradicionalmente, nos planos são previstos os conteúdos de cada etapa e o cronograma de implementação das mesmas. Aqui não será tratado do cronograma, pois este está sujeito às contingências de cada instituição. A seguir serão nomeados os principais conteúdos do plano de implementação. Ressalta-se que não foram atribuídas prioridades aos conteúdos, sendo todos eles considerados com o mesmo grau de relevância. A numeração adotada para apresentá-los visa apenas à sistematização do presente texto.

##### 6.4.1.1 Contextualização da implementação do sistema de monitoramento no processo de desenvolvimento de sistemas de informação

Atualmente, com os avanços já alcançados utilizando sistemas de informações, é comum tentar resolver todos os problemas das organizações por meio deles, sem considerar as reais

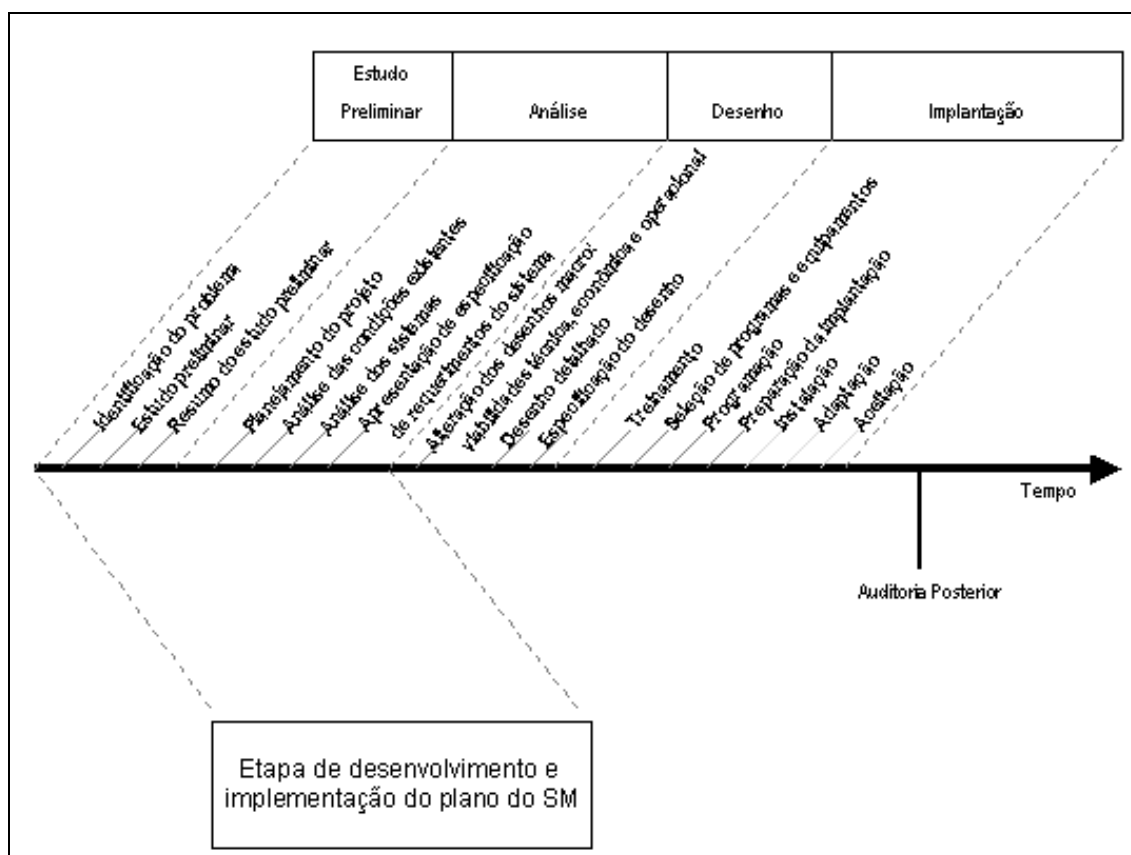
<sup>104</sup> Os momentos para calcular cada indicador foram estabelecidos a partir do estudo de caso realizado na instituição B, quando foi possível construir um fluxograma do processo de implementação de cada intervenção. Neste fluxograma são representadas as atividades que o constituem, como pode ser visto na Figura A4.1. O número de cada atividade no fluxograma corresponde ao momento do processo de implementação em que o indicador pode ser calculado. Este procedimento foi adotado visando, principalmente, esclarecer os técnicos da Instituição B sobre como poderiam ser distribuídas as responsabilidades pela determinação dos indicadores ao longo do processo de implementação das intervenções no âmbito da estrutura organizacional da instituição.

<sup>105</sup> Trata-se de um modelo genérico de ficha metodológica.



necessidades e as efetivas condições de implementá-los como tais organizações apresentam. Para evitar a recorrência desta situação, um procedimento recomendado é situar o processo de desenvolvimento do sistema de monitoramento no contexto do processo de desenvolvimento dos sistemas de informação, tal como esquematizado na Figura 6.2. Nesta figura, é possível identificar as etapas que precedem à informatização do sistema - o estudo preliminar e a análise. O plano do desenvolvimento e implementação do sistema de monitoramento é o produto resultante destas etapas.

**Figura 6.2 – O plano de desenvolvimento dos SM no contexto do processo de desenvolvimento de sistemas de informação**



Fonte: Baseado em Cohen (1988, p. 287)

#### 6.4.1.2 Modulação temática e cobertura das intervenções

A estrutura temática do sistema único de monitoramento apresentado é dita abrangente, porque, como visto na revisão da literatura, os sistemas de avaliação de políticas públicas vêm apontando esta como sendo a estrutura temática adotada para as metodologias avaliativas. Além disto, esta estrutura temática facilita a avaliação formativa, que consiste na identificação dos problemas na fase de implementação dos projetos e dos programas e potencializa a consideração das condições da estrutura de provisão habitacional como um todo. Entretanto, tal como observado nos estudos de caso

realizados e como indicado na bibliografia, na realidade das instituições públicas em geral, as temáticas monitoradas ainda são o desempenho, a eficiência dos projetos e dos programas e as características dos municípios. As duas primeiras compreendem o módulo relativo às características dos projetos e dos programas da estrutura temática tomada como referência. A caracterização do município é uma das subdimensões do módulo referente às condições de implementação do programa.

Assim, é razoável propor que o sistema de monitoramento seja desenvolvido de forma modular, agregando gradativamente todas as dimensões e subdimensões dos módulos considerados na estrutura temática do SUM, sem, contudo, desconsiderar a perspectiva abrangente da mesma. A desconsideração de tal perspectiva ao longo do desenvolvimento do sistema pode restringir as características das variáveis de operacionalização do mesmo, como foi observado nos estudos de caso realizados, perdendo-se, assim, a finalidade de desenvolvê-lo na perspectiva de um sistema abrangente.

A cobertura do sistema de monitoramento também pode ser implementada gradualmente, sendo aplicado, inicialmente, apenas a um projeto ou programa. A implementação modular e a cobertura gradual do SM podem ser uma estratégia de aprendizagem tanto para o seu desenvolvimento, como para sua implementação e utilização.

A recomendação, então, quanto ao desenvolvimento e implementação, é que seja definida previamente a forma que será realizada, se modular e gradual, em relação, respectivamente, à abrangência da estrutura temática e à cobertura dos projetos e programas que irá contemplar.

#### 6.4.1.3 Escolha e preparação da equipe

Como já mencionado, a literatura que trata do desenvolvimento de sistemas de informação recomenda que a equipe deve ser formada por no mínimo três profissionais: o especialista no negócio, o especialista em modelagem de informação e o especialista em tecnologia da informação. As instituições não possuem em seu quadro de funcionários técnicos que tenham estas como atribuições específicas e elas contrataram profissionais para desempenhá-las quando desenvolveram seus sistemas de cadastros de beneficiários, por exemplo. Este é um procedimento que pode também ser adotado quando as instituições pretenderem ajustar seus SMs ao SMR.

Outro aspecto a ser ressaltado, neste sentido, é que a ajuda de empresa de consultoria e a participação efetiva do Secretário de Habitação no desenvolvimento do SM na Instituição D podem ser consideradas fatores que contribuíram tanto para a estruturação, como para a relativa

institucionalização de seu SM. Decorre então, como uma recomendação, a importância da participação dos coordenadores da instituição na equipe de desenvolvimento do SM, mesmo que desempenhem apenas o papel de supervisores.

Também foi observado que a Instituição C tem em seu quadro de técnicos um profissional que possui, como atribuição específica a organização de informações. A presença permanente de um técnico, com tal atribuição, pode ser um procedimento que contribui não só para a otimização do desenvolvimento e implementação do SM, mas também para sua manutenção e atualização. O cuidado, aqui, é não confundir a atribuição deste técnico com as regularmente exercidas por secretarias, por exemplo. Estes profissionais, preferivelmente, devem ter curso superior na área de ciência da informação.

Todavia, também foi verificada a possibilidade de desenvolvimento do SM por equipe externa à instituição, como ocorreu em mais de uma situação nas instituições. Neste caso, a equipe externa deve contar com profissionais especialistas no negócio, em modelagem da informação e em tecnologia de informação e com a participação de alguns técnicos da instituição. A proposta exibida por Vasconcelos (2004) e reproduzida no Quadro 3.12 ilustra a organização de uma equipe para o desenvolvimento do sistema.

#### 6.4.1.4 Caracterização das variáveis de operacionalização do Sistema de Monitoramento

A determinação das características das variáveis de operacionalização tem a finalidade de direcionar o foco do processo de monitoramento para o Sistema de Monitoramento, visando diminuir a tendência em concentrar os esforços na determinação de indicadores, como foi observado principalmente na Instituição B, ou na informatização do sistema.

Assim, em função da estratégia de implementação do SM, podem ser determinadas as características das variáveis de operacionalização do sistema de monitoramento para cada projeto e programa. Na medida em que forem sendo ampliadas as abrangências temáticas e a cobertura das intervenções monitoradas, é provável que as características das variáveis de operacionalização do SM passam a assumir, gradativamente, características que possibilitam maior compatibilidade com o SM<sup>R</sup>.

#### 6.4.1.5 Representação genérica dos processos que integram a implementação das intervenções

Foram observados dois tipos de programas nas instituições pesquisadas. Os Programas de Urbanização e Regularização de Assentamentos (PURA) e os Programas de Atendimento às Demandas Específicas.

Os projetos que constituem os PURA envolvem atividades relacionadas à assistência social aos beneficiários, à produção das obras de arquitetura e engenharia, à regularização fundiária das unidades habitacionais ou lotes e o financiamento. O processo de formulação e implementação das atividades referentes à assistência social é constituído por três etapas, a saber: o planejamento, a implementação e a avaliação. A produção das obras de engenharia e arquitetura envolve as etapas de planejamento, aprovação e execução. As atividades de regularização envolvem as etapas de legalização da área do empreendimento e a legalização da posse dos terrenos. As atividades relativas ao financiamento compreendem o processo de cadastramento dos beneficiários, a aprovação do financiamento e a assinatura dos contratos. Estes processos envolvidos nos Projetos de Urbanização e Regularização de Assentamentos se inter-relacionam e se sobrepõem. Na Figura 6.3 são associadas a cada um destes processos as etapas que os constituem.

Assistência Social		
Planejamento	Implementação	Avaliação
Obras de Engenharia e Arquitetura		
Planejamento	Aprovação	Execução
Regularização Fundiária		
Legalização da área		Legalização da posse
Financiamento		
Cadastro dos beneficiários	Aprovação do financiamento	Assinatura dos contratos

Fonte: Elaborado pela autora

**Figura 6.3 – Processos envolvidos na elaboração e implementação de Projetos de Urbanização e Regularização**

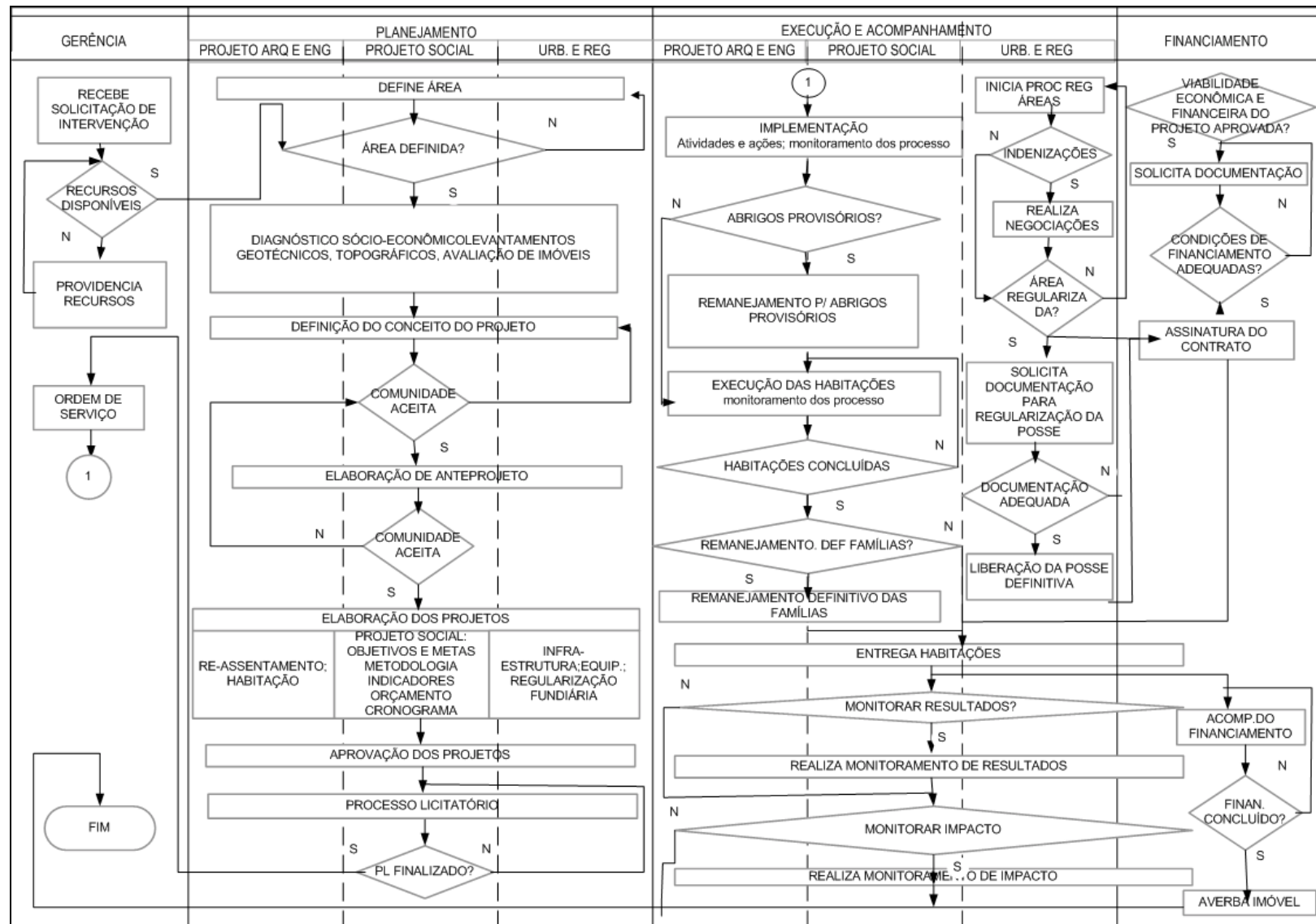
Cada um destes processos pode ser representado por fluxogramas, com maior ou menor grau de detalhamento das etapas que os constituem. A integração de todos eles em um único fluxograma pode ser representada de forma genérica, como apresentado na Figura 6.4.

Se for estabelecido um consentimento sob a forma de representar os processos envolvidos na implementação das intervenções, pode ser atribuída a responsabilidade para cada atividade envolvida na elaboração e implementação, evidenciando assim, também, a responsabilidade pela coleta, armazenagem, processamento e divulgação dos dados relativos a cada uma delas. Conforme a temática a que se referem estes dados, também pode ser atribuída a responsabilidade pelo monitoramento dos indicadores associados às diferentes subdimensões e dimensões que constituem a temática do SM<sup>R</sup>.

A representação genérica dos projetos que constituem os Programas de Urbanização e Regularização de Assentamentos pode também ser utilizada para o caso dos projetos que constituem os Programas de Atendimento às Demandas Específicas. Entretanto, neste caso, trata-se do atendimento individual de cada família. As informações referentes a estes projetos são cadastradas no Sistema de Informação de Cadastro de Beneficiários, portanto, elas irão ser consideradas no SM do programa a que o projeto pertence. O SM dos programas pode ser representado como na Figura 3.4 e esta representa o processo de implementação tanto dos Programas de Urbanização e Regularização de Assentamentos como dos Programas de Atendimento de Demandas Específicas e o processo de monitoramento a eles associados.

#### 6.4.1.6 Determinação da dimensão conceitual dos indicadores e a sua associação às subdimensões que constituem a estrutura temática do sistema de monitoramento

No capítulo 3 deste estudo, foi apresentada a metodologia proposta por Lazarsfeld & Boudon apud Cohen & Franco (1999) para transformar conceitos em indicadores. O ponto de partida, neste caso, é a representação literária do conceito. Em seguida, o conceito é especificado através da sua divisão nas dimensões que o integram. No modelo, estas etapas já foram desenvolvidas. No Quadro A2.2, são exibidos os conceitos associados aos módulos que constituem a estrutura temática do SUM e os associados as suas dimensões e subdimensões. Neste quadro, são listados alguns indicadores que permitem medir estas subdimensões. Porém, cada instituição pode associar um número infinito de indicadores a cada uma delas, assim como um indicador pode ser utilizado para medir mais de uma subdimensão.



Fonte: Elaborado pela autora

Figura 6.4 – Representação genérica do processo de projeto de Programas de Urbanização a Regularização de Assentamentos

A flexibilidade do modelo quanto aos indicadores que podem ser associados a cada uma das subdimensões temáticas visa evitar o surgimento de eventuais polêmicas em busca de um consenso a respeito de qual indicador seria mais representativo de determinada dimensão, subdimensão e módulo. Assim, por exemplo, 8 indicadores podem ser utilizados para monitorar a subdimensão relativa ao subprocesso de informação do programa aos beneficiários. Uma instituição pode escolher cinco destes indicadores para monitorá-la em um determinado projeto e os outros cinco, para monitorá-la em um outro projeto. A escolha do tipo de indicador pode se dar em função do grau de instrução dos beneficiários, por exemplo. Se o grau de instrução é alto, podem ser enviadas correspondências, caso contrário, as informações sobre o projeto devem ser repassadas por meio de atendimentos individuais ou reuniões com os beneficiários.

Se ambos os projetos estão vinculados a um mesmo programa, a instituição pode monitorar esta subdimensão do programa, mesmo que por meio de indicadores diferentes. Deve ser ressaltado que foram identificados, nas instituições B, C e D, programas que possuíam mais de um projeto implementado ou em fase de implementação. No Quadro 6.5 é mostrado um exemplo da agregação dos dados no âmbito do programa a partir dos projetos, utilizando uma situação hipotética. Deve ser enfatizado que, para utilizar este tipo de gráfico, deve ser estabelecida uma escala padrão para todos os indicadores. No exemplo, foram adotados como escala padrão valores que variam de 0 a 100.

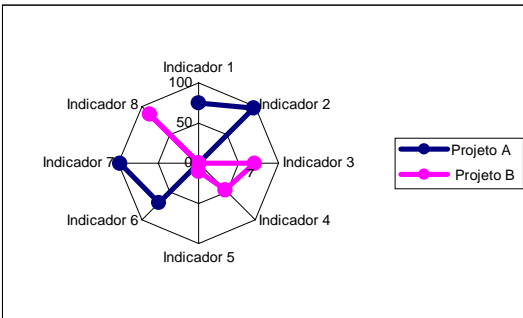
Este exemplo ilustra a possibilidade de aplicação desta situação em programas de qualquer esfera de governo, sendo possível, no caso de programas da esfera federal, por exemplo, que os diferentes municípios participantes de um determinado programa escolham seus próprios indicadores relativos às subdimensões da estrutura temática abrangente. Caberia à instituição gestora do programa, no âmbito federal, agregá-los de forma a monitorar tal subdimensão sob perspectivas diferentes. Na Figura A4.3 é apresentada uma representação genérica desta situação.

Como ressaltado no item anterior, esta forma de representar o processo de monitoramento dos programas é indicada aos Programas de Urbanização e Regularização de Assentamentos, uma vez que, no caso de Programas de Atendimento de Demandas Específicas, as informações relativas aos seus projetos se referem apenas a uma unidade de lote ou habitação e a uma família beneficiada, o que não justifica o desenvolvimento de um plano de monitoramento específico para cada um destes projetos. Neste caso, o mais razoável seria elaborar apenas um plano de monitoramento dos programas, através do registro de dados de cada projeto, que possibilitem o estabelecimento de séries históricas de alguns indicadores relevantes para o monitoramento do

programa como um todo. Por exemplo, pode ser registrado o tempo de aprovação de cada projeto. Este dado pode ser utilizado para construir um indicador visando medir a eficácia do sistema gerencial e decisório do programa como um todo por período estipulado. Se o valor não estiver de acordo com o esperado na totalidade dos projetos, as alterações necessárias para ajustá-lo serão realizadas no programa como um todo e não nos projetos individualmente

Quanto à participação da comunidade na determinação dos indicadores, esta depende da cultura participativa existente no município e do padrão de relacionamento do governo com a sociedade. Tendo em vista a insipiência tanto do domínio conceitual da estrutura temática que constitui um monitoramento abrangente, como da prática de participação comunitária no acompanhamento de projetos, inicialmente, o mais razoável seria iniciar o desenvolvimento do sistema sem a participação da comunidade, e na medida em que os técnicos das instituições e os agentes envolvidos no seu desenvolvimento e utilização adquirirem o domínio conceitual necessário, passe então a ser promovida esta participação.

**Quadro 6.5 – Exemplo de utilização de indicadores diferentes para monitorar uma mesma subdimensão de dois projetos de um único programa**

Subdimensão 3.4.4: Subprocesso de informação a os beneficiários	Programa: XY	Resultado Projeto A (valores hipotéticos)	Resultado Projeto B (valores hipotéticos)
<b>Indicadores</b>			
1. Regularidade no envio de correspondência aos beneficiários		Mensal	-
2. Percentual de beneficiários que recebem correspondência		100	
3. Satisfação de beneficiários com o processo de informação		-	3
4. Número de atendimentos individuais por beneficiários/mês			4
5. Número de reuniões realizadas com a comunidade/ mês			3
6. % de beneficiários com documentação adequada/ ano		70	-
7. % de beneficiários que comparecem para a assinatura do contrato de financiamento		98	-
8. % de beneficiário participantes das reuniões em relação ao total/mês			86
<p><b>Dimensão 3.1: Desempenho do programa</b></p> <div style="display: flex; align-items: flex-start;">  <div style="margin-left: 20px;"> <p>Obs: Os dois projetos apresentam resultados satisfatórios em termos de subprocesso de informação aos beneficiários. Os parâmetros para realizar tal avaliação são</p> <p>Indicador 1: mensal: 100; trimestral: 75; semestral: 50; anual: 25</p> <p>Indicador 2: Adequado: + de 75</p> <p>Indicador 3: Alta: acima de 75%; média: entre 25% e 75%; baixa: abaixo de 25%</p> <p>Indicador 4: adequado: de 1 a 3/beneficiário/mês=valor da escala: 75%;</p> <p>Indicador 5: adequado: de 1 a 3/mês=valor da escala: 75%</p> </div> </div> <p>O processo de informação aos beneficiários pode ser considerado adequado. As comparações destes resultados com os obtidos em outras subdimensões da temática do monitoramento poderão indicar necessidades de mudança ou não, como também ressaltar a sua influência em tais resultados.</p>			

Fonte: Elaborado pela autora



Entretanto, não deve ser desconsiderado o fato de que, em municípios em que a participação comunitária é uma prática mais efetiva, a participação desta comunidade no processo de desenvolvimento do sistema pode acelerar tal processo.

No tocante à associação dos indicadores às subdimensões que constituem a estrutura temática do sistema de monitoramento, esta pode ser considerada o aspecto mais crítico do ajustamento a um SUM. Nas demonstrações realizadas através do protótipo, a reação dos técnicos foi sempre de surpresa frente ao grande número de informações que ele apresenta, tanto no que diz respeito à conceituação das subdimensões, dimensões e módulo que perfazem a estrutura temática, quanto à quantidade de indicadores apresentada. Esta é a principal razão para propor a implementação do SM de forma gradual tanto em termos de abrangência temática como em termos de cobertura das intervenções.

Porém, o argumento para considerar a possibilidade de associar indicadores a cada uma das 33 subdimensões que compreendem a estrutura temática do modelo é a identificação de dados e indicadores nos SMS vigentes das instituições pesquisadas, cujas temáticas coincidem com as referidas dimensões. O fato das instituições não associarem estes dados às dimensões consideradas pode ser tomado mais como evidência da limitação conceitual dos aspectos envolvidos na implementação de intervenções do que por não ser tal associação necessária, uma vez que as informações existem. Por exemplo, na Instituição C, foi realizado um estudo sobre o Programa Moradia Econômica. Neste estudo foi determinado o número de beneficiários por ano e o tipo de projeto por eles preferido entre os 12 oferecidos. Além disto, há um monitoramento deste programa, em relação ao número de beneficiários que retorna à instituição para finalização do processo de legalização do imóvel após a conclusão da habitação. Este número é inferior ao número de famílias que se beneficiam do programa. Esta redução ocorre, segundo avaliação dos técnicos da própria instituição, porque os valores das taxas de registro de imóveis são altos e as famílias preferem aplicar os recursos na melhoria e acabamento da unidade residencial.

Assim, observa-se que ocorre um monitoramento das regras do programa, por meio de indicadores que mensuram a aderência à demanda – no caso a determinação do projeto padrão mais aceito pelos beneficiários e o número de famílias que não registram seus imóveis. Outros exemplos poderiam ser citados, contudo, por restrições de espaço, optou-se por simplesmente indicar no Quadro A.4.2 alguns indicadores sugeridos pela pesquisadora, a partir da identificação de dados nos documentos analisados nas instituições, que permitem determinar a dimensão operacional dos mesmos. Estes indicadores foram associados às subdimensões propostas na estrutura temática do

modelo de sistematização de informações de intervenções governamentais, a título de sugestão. Ao lado da representação literal do indicador são indicadas as instituições que apresentam informações a ele relacionadas.

De qualquer forma, embora a limitação conceitual à implementação do modelo em toda sua abrangência temática seja verificada nas três instituições, ela pode ser contornada mediante treinamento específico, seminários e de uma estratégia de implementação gradual tanto de sua temática como de sua abrangência, como já referido aqui.

#### 6.4.1.7 Fontes e armazenamento de dados

Através do modelo é possível racionalizar os processos de coleta e armazenamento dos dados, estruturando uma base de dados organizada segundo a origem dos mesmos. No Quadro 6.6 são salientadas as principais fontes de dados a serem utilizadas no cálculo dos indicadores de cada uma das subdimensões que constituem a estrutura temática do modelo.

Ao se analisar tal quadro, é pode-se perceber que:

- os dados referentes à subdimensão estrutura de operação do sistema habitacional local são os mesmos para todos os projetos e programas, podendo ser previstas atualizações periódicas e simultâneas para todos eles;
- a maioria dos dados é obtida por registro administrativo, portanto, já existe no ambiente informacional das instituições, sendo a organização dos mesmos, visando ao monitoramento, uma oportunidade de otimização de processos administrativos das instituições;
- os dados qualitativos são os de mais difícil obtenção, pois exigem, para tanto, a elaboração de procedimento específico para registrá-los, armazená-los e processá-los, além do detalhamento específico dos subprocessos, principalmente, no caso dos dados referentes ao monitoramento da eficácia;
- os dados referentes à efetividade não são comumente coletados nas instituições e a decisão por fazê-lo deve ser tomada no início do desenvolvimento dos projetos e dos programas, visto que os indicadores utilizados nesta etapa inicial podem ser os mesmos que irão ser determinados no monitoramento do impacto do projeto, que inclui aspectos da efetividade do mesmo, tal como a conceituação própria da área de avaliação de políticas públicas sugere;

**Quadro 6.6 – Principais fontes de dados utilizadas para o cálculo dos indicadores do SM**

Fontes de Informações	Censo	Pesquisas amostrais	Dados qualitativos	Sistema de indicadores	Registros Administrativos da Administração	Registros Administrativos da Instituição	Registros Administrativos do programa	RA do projeto
<b>MÓDULO 1: REGRAS DOS PROGRAMAS</b>								
Perfil do gasto público					X	X	X	X
Forma de organização da intervenção							X	X
Organização da demanda							X	X
Aderência à demanda			X					X
<b>MÓDULO 2: CONDIÇÕES DE IMPLEMENTAÇÃO DOS PROGRAMAS</b>								
<b>DIMENSÃO 2.1. ESTRUTURA DE OPERAÇÃO DO SISTEMA HABITACIONAL LOCAL</b>								
Estrutura e lógica organizacional						X		
Dimensão financeira						X		
Dimensão física						X		
Recursos humanos						X		
Quadro jurídico						X		
Determinações externas				X	X	X		
Características do município	X	X	X	X	X	X		
<b>DIMENSÃO 2.2 ESTRUTURA DE OPERAÇÃO DO SISTEMA HABITACIONAL EM NÍVEL LOCAL</b>								
Agentes implementadores		X	X			X	X	X
<b>MÓDULO 3: CARACTERÍSTICAS DOS PROGRAMAS</b>								
<b>DIMENSÃO 3.1 - DESEMPENHO</b>								
Metas físicas							X	X
<b>DIMENSÃO 3.2 - EFICIÊNCIA</b>								
Metas financeiras							X	X
Custo							X	X
<b>DIMENSÃO 3.3 - EFICÁCIA</b>								
Sistema gerencial e decisório			X	X	X	X	X	X
Divulgação entre beneficiários			X				X	X
Divulgação entre agentes			X				X	X
Informação aos beneficiários			X			X	X	X
Informação aos agentes			X			X	X	X
Seleção dos beneficiários			X			X	X	X
Seleção dos agentes			X			X	X	X
Capacitação dos beneficiários			X			X	X	X
Sistema logístico e operacional						X	X	X
Monitoramento interno			X			X	X	X
Avaliação interna			X			X	X	X
<b>DIMENSÃO 3.4 - EFETIVIDADE</b>								
Efetividade social			X			X	X	X
Satisfação dos beneficiários			X			X	X	X
Satisfação dos agentes			X			X	X	X
Efetividade institucional			X			X	X	X

Fonte: Elaborado pela autora

- muitos dados referentes à determinada subdimensão podem ser utilizados para monitorar outras, por exemplo, os dados relativos ao perfil do gasto público também possibilitam monitorar aspectos relacionados ao desempenho, à eficiência e à eficácia dos programas e projetos;

- os dados referentes à caracterização do município podem ser obtidos pelas bases de dados disponibilizadas por agências formais do sistema nacional de estatísticas públicas, havendo amplas condições de padronizar as rotinas para coletá-los, processá-los e divulgá-los.

#### 6.4.1.8 Formato da divulgação dos indicadores monitorados

Um dos principais problemas dos relatórios de avaliação de intervenções governamentais é a falta de sistematização e sintetização dos dados utilizados para realizá-las, sendo comum a sua apresentação em forma de relatórios complexos e extensos. Uma sugestão para solucionar tal problema é a apresentação dos relatórios decorrentes do monitoramento dos indicadores em forma de gráfico de radar, como apresentado no Quadro 6.6. Este tipo de gráfico possibilita a análise conjunta de todos os indicadores referentes a cada uma das subdimensões da estrutura temática do sistema de avaliação, a análise agregada por dimensão e a análise global dos três módulos que compõem a estrutura temática para os diferentes projetos que constituem o programa em análise. Esta forma de apresentação dos indicadores também permite a comparação entre projetos e entre programas conforme for o interesse em fazê-la, ao longo do tempo.

A apresentação de dados quantitativos ou qualitativos em forma de quadros, tabelas, gráficos, diagramas e esquemas é sempre recomendado porque permite uma melhor compreensão em menor tempo. Entretanto, dependendo do objetivo, pode ser melhor utilizar um ou outro. Por exemplo, se o objetivo é mostrar precisão na apresentação dos dados, o mais indicado são as tabelas. Os gráficos têm maior força visual e retórica. Os diagramas possibilitam comparações (CARVALHO, 2003).

As orientações de Tyson (1998) exibidas no capítulo 3 referentes ao gerenciamento das apresentações de resultados de um sistema indicando a pertinência de preparar protótipos de relatórios e a utilização dos mesmos por um período de dois ou três meses, de forma a escolher a melhor formatação dos relatórios, podem também ser adotadas.

\*\*\*

Neste item foram mostrados os conteúdos do plano de desenvolvimento e implementação do SM a fim de facilitar a compatibilização dos mesmos a um SUM. Tais conteúdos foram estabelecidos a partir da análise, tanto das variáveis organizacionais que determinam o processo de monitoramento vigente nas instituições pesquisadas, como, das variáveis de operacionalização de seus

sistemas de monitoramento por elas determinadas. Também contribuiu para o estabelecimento destes conteúdos a troca de idéias realizada entre a pesquisadora e os técnicos das instituições, durante as entrevistas e observações diretas, bem como o referencial teórico apresentado ao longo dos capítulos 2 e 3 deste estudo.

Decorreu desta reflexão a respeito do conteúdo dos planos a necessidade de incluir mais uma variável de operacionalização do sistema de monitoramento, a qual diz respeito à cobertura das intervenções a serem monitoradas. As características que esta variável pode assumir revelam o tipo de intervenção a ser monitorada, se projetos ou programas. Assim, ao Quadro A4.1 deve ser acrescentada tal variável, de forma que o conjunto de variáveis de operacionalização do SM<sup>R</sup> passa a ser aquele listado na Figura 6.5.1 a seguir.

Outra observação é sobre a necessidade de considerar como ferramenta que constitui o modelo, a representação dos processos de implementação dos projetos e a representação dos processos de implementação dos programas. Deste modo, a Figura 5.4, na qual foi apresentado o esquema que representava as ferramentas previstas inicialmente para o modelo, passa a ter a configuração apresentada na Figura 6.5 para o caso de aplicar o modelo aos projetos e a configuração exibida na Figura 6.6 para o caso de aplicá-lo aos programas.


As figuras que aparecem reduzidas estão mostradas em seu tamanho natural, nas páginas do presente documento, conforme indicado a seguir:

Figura 6.5.1 - Características das variáveis de operacionalização .....	310
Figura 6.5.2 - Detalhamento da estrutura temática .....	311
Figura 6.5.3 - Síntese da estrutura temática do SM .....	322
Figura 6.5.4 - Fluxograma de monitoramento dos projetos .....	254
Figura 6.5.5 - Fichas metodológicas dos indicadores .....	321
Figura 6.6.1 - Características das variáveis de operacionalização .....	310
Figura 6.6.2 - Detalhamento da estrutura temática .....	311
Figura 6.6.3 - Representação da estrutura temática do SM .....	322
Figura 6.6.4 - Fluxograma de monitoramento dos programas .....	134
Figura 6.6.5 - Fichas metodológicas dos indicadores .....	322
Figura 6.6.4 - Representação do monitoramento dos programas a partir dos projetos.....	183

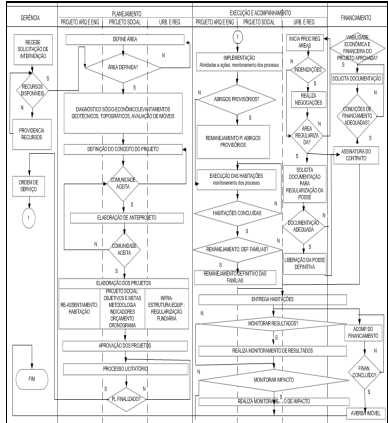
Figura 6.5.1 - Características das variáveis de operacionalização	Figura 6.5.2 – Detalhamento da Estrutura Temática
<b>Abrangência</b>	<b>Módulo 1: Regras que definem o programa ao qual os projetos estão vinculados</b>
	<b>DIMENSÃO 1.1:</b>
	Significado
	Indicadores
<b>Contexto</b>	<b>DIMENSÃO 1.2:</b>
	Significado
	Indicadores
<b>Objetivo</b>	<b>DIMENSÃO 1.3:</b>
	Significado
	Indicadores
<b>Conceito</b>	<b>DIMENSÃO 1.4:</b>
	Significado
	Indicadores
<b>Estrutura temática</b>	<b>Módulo 2: Condições de implementação dos projetos</b>
	<b>DIMENSÃO 2.1:</b>
	Significado
	Indicadores
<b>Metodologia</b>	<b>DIMENSÃO 2.2:</b>
	Significado
	Indicadores
<b>Indicadores qualitativos</b>	<b>Módulo 3: Características do programa</b>
	<b>DIMENSÃO 3.1:</b>
	Significado
	Indicadores
<b>Níveis de análise</b>	<b>DIMENSÃO 3.2:</b>
	Significado
	Indicadores
<b>Atores sociais envolvidos</b>	<b>DIMENSÃO 3.3:</b>
	Significado
	Indicadores
<b>Origem dos dados</b>	<b>DIMENSÃO 3.4:</b>
	Significado
	Indicadores
<b>Publicização</b>	

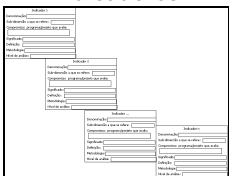
**Figura 6.5.3 – Síntese da estrutura temática do SM**



**Figura 6.5.4 – Fluxograma do monitoramento dos projetos**


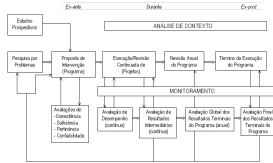
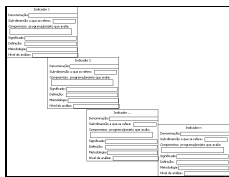
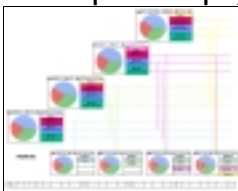


**Figura 6.5.5 - Fichas metodológicas dos indicadores**



Fonte: Elaborado pela autora

**Figura 6.5 – Representação das ferramentas do modelo de sistematização de informações aplicadas ao monitoramento de projetos**

<p><b>Figura 6.6.1 - Características das variáveis de operacionalização</b></p> <p><b>Abrangência</b></p> <table border="1" style="width: 100%; height: 20px;"></table> <p><b>Contexto</b></p> <table border="1" style="width: 100%; height: 20px;"></table> <p><b>Objetivo</b></p> <table border="1" style="width: 100%; height: 20px;"></table> <p><b>Conceito</b></p> <table border="1" style="width: 100%; height: 20px;"></table> <p><b>Estrutura temática</b></p> <table border="1" style="width: 100%; height: 20px;"></table> <p><b>Metodologia</b></p> <table border="1" style="width: 100%; height: 20px;"></table> <p><b>Indicadores qualitativos</b></p> <table border="1" style="width: 100%; height: 20px;"></table> <p><b>Níveis de análise</b></p> <table border="1" style="width: 100%; height: 20px;"></table> <p><b>Atores sociais envolvidos</b></p> <table border="1" style="width: 100%; height: 20px;"></table> <p><b>Origem dos dados</b></p> <table border="1" style="width: 100%; height: 20px;"></table> <p><b>Publicização</b></p> <table border="1" style="width: 100%; height: 20px;"></table>	<p><b>Figura 6.6.2 – Detalhamento da Estrutura Temática</b></p> <p>Módulo 1: Regras que definem o programa ao qual os projetos estão vinculados</p> <p><b>DIMENSÃO 1.1:</b></p> <table border="1" style="width: 100%;"> <tr><td>Significado</td></tr> <tr><td>Indicadores</td></tr> </table> <p><b>DIMENSÃO 1.2:</b></p> <table border="1" style="width: 100%;"> <tr><td>Significado</td></tr> <tr><td>Indicadores</td></tr> </table> <p><b>DIMENSÃO 1.3:</b></p> <table border="1" style="width: 100%;"> <tr><td>Significado</td></tr> <tr><td>Indicadores</td></tr> </table> <p><b>DIMENSÃO 1.4:</b></p> <table border="1" style="width: 100%;"> <tr><td>Significado</td></tr> <tr><td>Indicadores</td></tr> </table> <p>Módulo 2: Condições de implementação dos projetos</p> <p><b>DIMENSÃO 2.1:</b></p> <table border="1" style="width: 100%;"> <tr><td>Significado</td></tr> <tr><td>Indicadores</td></tr> </table> <p><b>DIMENSÃO 2.2:</b></p> <table border="1" style="width: 100%;"> <tr><td>Significado</td></tr> <tr><td>Indicadores</td></tr> </table> <p>Módulo 3: Características do programa</p> <p><b>DIMENSÃO 3.1:</b></p> <table border="1" style="width: 100%;"> <tr><td>Significado</td></tr> <tr><td>Indicadores</td></tr> </table> <p><b>DIMENSÃO 3.2:</b></p> <table border="1" style="width: 100%;"> <tr><td>Significado</td></tr> <tr><td>Indicadores</td></tr> </table> <p><b>DIMENSÃO 3.3:</b></p> <table border="1" style="width: 100%;"> <tr><td>Significado</td></tr> <tr><td>Indicadores</td></tr> </table> <p><b>DIMENSÃO 3.4:</b></p> <table border="1" style="width: 100%;"> <tr><td>Significado</td></tr> <tr><td>Indicadores</td></tr> </table>	Significado	Indicadores	Significado	Indicadores	Significado	Indicadores	Significado	Indicadores	Significado	Indicadores	Significado	Indicadores	Significado	Indicadores	Significado	Indicadores	Significado	Indicadores	Significado	Indicadores
Significado																					
Indicadores																					
Significado																					
Indicadores																					
Significado																					
Indicadores																					
Significado																					
Indicadores																					
Significado																					
Indicadores																					
Significado																					
Indicadores																					
Significado																					
Indicadores																					
Significado																					
Indicadores																					
Significado																					
Indicadores																					
Significado																					
Indicadores																					
<p><b>Figura 6.6.3 - Representação esquemática da estrutura temática do SM</b></p> 	<p><b>Figura 6.6.4 – Fluxograma de monitoramento dos programas</b></p> 																				
<p><b>Figura 6.6.5 - Fichas metodológicas dos indicadores</b></p> 	<p><b>Figura 6.6.6 – Representação do monitoramento dos programas a partir dos projetos</b></p> 																				

Fonte: Elaborado pela autora

**Figura 6.6 – Representação das ferramentas do modelo de sistematização de informações aplicadas ao monitoramento de programas**

\*\*\*

As características apresentadas pelas variáveis de operacionalização dos sistemas de monitoramento vigentes nas instituições B, C e D demonstram os esforços que estas realizam no sentido de monitorar suas intervenções. Tais esforços, entretanto, não são suficientes para que estes SMs sejam compatibilizados a um sistema único de monitoramento abrangente das intervenções dos governos municipais no campo habitacional, principalmente, no que diz respeito às suas concepções conceituais. Apesar do interesse demonstrado pelas instituições em estabelecer os referidos sistemas, a prática comum nos ambientes organizacionais de instituições públicas com relação à aprendizagem organizacional é que ela ocorra a partir da experiência acumulada. Para atividades meio, como é o caso do monitoramento e avaliação, tal processo não chega a ser efetivado.

Corroborando esta afirmação, o fato de as instituições B e C, embora tenham buscado recursos para desenvolver seus sistemas de monitoramento junto ao PHBB, não o desenvolverem. As justificativas são várias, como a demora na liberação dos recursos, a falta de tempo para se dedicar ao assunto em função das muitas atividades urgentes, as mudanças de governo no âmbito federal e municipal que ocorreram desde que aderiram ao programa. Além disso, o desenvolvimento do sistema de monitoramento, no âmbito do referido programa, supõe um equacionamento do problema, o qual as instituições encontram dificuldade em estabelecer, em virtude exatamente das limitações conceituais apontadas ao longo deste capítulo. Neste sentido, também se observa a contribuição do modelo proposto nesta pesquisa, a despeito de ter sido considerado complexo por todos os técnicos a quem foi apresentado o protótipo do mesmo.

Em resumo, neste capítulo, buscou-se evidenciar:

- os sistemas de monitoramento vigentes e planejados das instituições pesquisados;
- a capacidade de contornar as limitações operacionais para o ajustamento dos SMs ao SM<sup>R</sup> em função de soluções que já foram adotadas pelas instituições em ocasiões que enfrentaram situações semelhantes;
- a possibilidade de contornar as limitações conceituais para a implementação do modelo por meio de curso de capacitação, contratação de agentes externos e implementação gradual da temática e da abrangência;



- a concepção teórica do modelo contribui para ampliar os aspectos conceituais envolvidos nas atividades de monitoramento de informação de intervenções, uma vez que integra aspectos relacionados à ciência da informação e à avaliação de políticas públicas.

No próximo capítulo serão apresentadas as considerações finais sobre a pesquisa e sugestões para pesquisas futuras.

## **CAPÍTULO 7**

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES PARA TRABALHOS FUTUROS**

Vários olhares podem ser adotados para analisar o presente estudo. Ao longo de sua apresentação foram enfocados o olhar acadêmico, o olhar da provisão habitacional, o olhar da avaliação de políticas públicas e o olhar da ciência da informação. A seguir serão apresentadas as considerações finais sobre cada um destas formas de ver o estudo e as sugestões para pesquisas futuras.

Sob o olhar acadêmico, dois pontos merecem ser enfatizados. O primeiro é o problema da pesquisa, o qual foi declarado como sendo a falta de modelos de sistematização de informações relativas às intervenções no campo habitacional dos espaços urbanos brasileiros. Tal problema, assim declarado, pressupõe, implicitamente, a busca de soluções. Por este enfoque, o modelo de sistematização elaborado pode ser uma das soluções a ser adotada. Entretanto, para tanto, é necessária a articulação entre os diferentes interesses e recursos dos agentes envolvidos. Nesta pesquisa, embora estes aspectos tenham sido considerados, eles não foram analisados em uma situação piloto em que o modelo tenha sido implementado. Tal modelo foi utilizado apenas como referência para a análise. Em função disto, pode ser dito que a pesquisa enfatiza o aspecto técnico da solução, apesar da análise contextualizada que foi realizada.

O segundo ponto a que o olhar acadêmico pode se deter diz respeito aos fundamentos metodológicos de seus principais argumentos. Como apontado no capítulo 4, tais argumentos são: a) o que responde a pergunta a respeito de como são monitoradas as intervenções governamentais dos espaços urbanos; e b) o que responde a pergunta como os sistemas utilizados para monitorá-las podem ser adequados de forma a virem a ser compartilhados ao sistema único de monitoramento que representa o modelo de sistematização desenvolvido na pesquisa. Sob o ponto de vista acadêmico, este é o foco principal da pesquisa, razão pela qual foi objeto de especial atenção.

Para o primeiro argumento, o fundamento que foi utilizado é o de que se as variáveis de operacionalização dos sistemas de monitoramento das instituições apresentam características que se aproximam daquelas previstas para as variáveis de operacionalização do sistema de monitoramento tomado como referência, eles são tipos deste sistema, ou dito de forma genérica, é um fundamento baseado em categorização, isto é, quando X é um tipo de Y, X terá as características de um Y.

Aplicando o fundamento da generalização para o segundo argumento da pesquisa, trata-se de considerar que as *recomendações* apresentadas para que os sistemas de monitoramento vigentes nas Secretarias Municipais de Habitação sejam compatíveis a um sistema único de monitoramento decorrem das várias situações em que tais recomendações foram adotadas - ou pelas instituições pesquisadas ou citadas na bibliografia - visando solucionar necessidades semelhantes quando do desenvolvimento de sistemas de monitoramento de informações. Como exemplo, pode ser citada a contratação de equipes externas para o desenvolvimento de sistemas de informação, que ocorreu nas três instituições pesquisadas.

O rigor científico adotado para obter a fundamentação dos principais argumentos da pesquisa baseou-se na triangulação, na coleta dos dados e no procedimento visando obter inferências analíticas. Estas inferências analíticas foram os instrumentos mais relevantes por terem possibilitado a identificação das características das variáveis de operacionalização dos sistemas de monitoramento das instituições e estabelecidas as recomendações visando ajustar estes sistemas ao sistema de referência que representa o sistema único de monitoramento de informações relativas às intervenções governamentais no campo habitacional.

Estes fundamentos metodológicos – o da categorização e o da generalização - foram aplicados em função da orientação da pesquisa pelo paradigma da complexidade, o que possibilitou não só redirecionar o problema de pesquisa a ser analisado, como também integrar e articular os esforços já realizados para o desenvolvimento de sistemas de monitoramento sem desconsiderar, entretanto, a diferença entre estes sistemas.

O olhar da provisão habitacional sob a pesquisa se mescla com o olhar da teoria organizacional e pode ser fixado a partir de pontos de vista teóricos e práticos. Sob o ponto de vista teórico, as principais considerações que podem ser apontadas são:

- divergência entre a terminologia utilizada na literatura internacional sobre o tema e a terminologia utilizada na literatura nacional, principalmente pela tradição desta última em enfatizar a produção habitacional em detrimento da provisão habitacional;
- falta de instrumentos teóricos que possibilitem análises abrangentes das estruturas de provisão habitacional dos municípios brasileiros nas especificidades espacial e temporal adequadas;
- a necessidade de estudos que ressaltem os enfoques que as orientações adotadas em diferentes períodos pelas diferentes estâncias de governo representam em termos de

correntes teóricas associadas às diversas áreas de conhecimento que perfazem as chamadas ciências sociais objetivando a identificação de outras razões que não somente as ideológicas que justifiquem tais enfoques;

- a falta de referência às correntes teóricas de pensamento referidas acima levou à adoção de algumas postulações teóricas da teoria institucional para efetuar a descrição do comportamento das variáveis organizacionais que definem os sistemas de monitoramento vigentes nas instituições.

Sob o ponto de vista da pesquisa de campo, em relação à provisão habitacional, o estudo demonstrou indício de que as orientações baseadas no enfoque facilitador são seguidas nas três instituições pesquisadas como estratégia planejada, todavia, a estratégia realizada decorre da estratégia emergente que os dirigentes destas instituições conseguem influenciar quando exercem o papel de promotor da articulação dos agentes que atuam no processo de provisão habitacional e da institucionalização da estrutura de provisão habitacional. Na Instituição B, foi verificado que seus dirigentes não desempenham tal papel na perspectiva prevista nas orientações baseadas no enfoque facilitador. Na Instituição C, os dirigentes investem na institucionalização da estrutura de provisão habitacional, sem, no entanto, promover o envolvimento ou o comprometimento dos agentes produtores e promotores que nela atuam. Na Instituição D, foi observado que ocorreu, tanto quanto possível, um investimento na institucionalização da estrutura de provisão habitacional e um forte investimento no comprometimento dos agentes promotores e produtores, pelo menos para a faixa de renda entre 3 a 6 salários mínimos. Nas três instituições, podê-se perceber o incentivo à participação dos beneficiários na produção das habitações e na aquisição de lotes, sem, no entanto, considerar a possibilidade de mutirão ou ajuda mútua.

Esta consideração no mínimo provoca um questionamento sobre a crítica que aponta para a hegemonia de tal enfoque. Os dados analisados indicam que o padrão de relação entre Estado e sociedade tem maior influência nos resultados obtidos pelas instituições do que a adoção deste enfoque como estratégia planejada, o que de fato vem a ser as orientações que o divulgam. Sendo assim, pode ser afirmado que, embora as instituições se orientem pelo enfoque facilitador, suas estratégias emergentes nem sempre possibilitam aplicá-lo tal como é recomendado pelas agências internacionais.

Outro aspecto a ser verificado, do ponto de vista prático, é o fato de que as Secretarias Municipais de Habitação não possuem recursos para realizar estudos de prospecção econômica para os seus municípios, em termos de investimentos na produção de habitação. Neste sentido, poderia ser

atribuição da Caixa Econômica Federal, que, mais do que oferecer os recursos e fiscalizá-los exercendo um papel de promotor econômico da produção de habitação poderia fornecer respaldo técnico para que os municípios identifiquem suas potencialidades e limitações em termos de capacidade produtiva, fatores limitadores na adesão aos programas, grau de especialidade das empresas, necessidades habitacionais, disponibilidade de recursos das famílias e preferências locacionais, por exemplo. No caso do Município D, embora não tenha sido efetuado um estudo de viabilidade econômica, mas o levantamento de necessidades realizado, de certa forma, contribuiu para a mobilização das empresas construtoras locais participarem do processo de provisão habitacional para a população com renda entre três a seis salários mínimos. A experiência com esta faixa de renda motivou a participação destas empresas em programas dirigidos à população com renda até três salários mínimos.

Sob o olhar da avaliação de políticas públicas, o estudo possibilitou, basicamente: a) identificar e nomear dois tipos de sistemas de avaliação de políticas públicas que, ao serem observados sob a ótica da ciência da informação, podem ser integrados a partir do conceito de monitoramento de informações; b) integrar em um único instrumento científico as duas vertentes de avaliação de políticas públicas, quais sejam, aquela própria da área de avaliação de políticas públicas e a que se baseia em dados estatísticos; c) estabelecer uma representação para os sistemas de monitoramento que possibilita analisá-los como instrumentos científicos; d) propor categorias de informações relativas a intervenções a serem monitoradas de forma a criar possibilidade de serem adotadas como marcos de referência; e) localizar o papel da informação no quadro da avaliação de políticas públicas; e f) ajustar, tanto quanto possível, os conceitos envolvidos na avaliação de políticas públicas à realidade das intervenções governamentais no campo habitacional.

Pelo olhar da ciência da informação, foi possível notar a necessidade de estudos mais aprofundados sobre o processo de monitoramento específico de organizações governamentais, o que também foi evidenciado quando o olhar se dá a partir do ângulo da teoria das organizações.

Algumas lacunas e oportunidades de estudos futuros foram identificadas ao longo do desenvolvimento desta pesquisa, a saber:

- Análise comparativa da produção acadêmica brasileira na área de habitação com a produção acadêmica internacional utilizando o método de análise de conteúdo visando identificar semelhanças entre as principais correntes de pensamento que orientaram tais estudos. Supõe-se que a identificação destas semelhanças permite contribuir para ampliar o

foco das ações governamentais objetivando o funcionamento do mercado habitacional, principalmente àquele voltado para a população de baixa renda;

- Desenvolvimento de um glossário relacionado ao tema provisão habitacional com a finalidade de estreitar a conexão entre as diferentes disciplinas científicas que o tomam como objeto de estudo;
- Realização de estudos que reconstituem o histórico da provisão habitacional nos municípios visando identificar possibilidades e limitações que possam orientar ações dos governos municipais relativas à institucionalização da estrutura de provisão habitacional local;
- Realização de estudos com o intuito de desenvolver macrosistemas de informação que possam indexar indicadores em categorias de informação relativas às intervenções governamentais;
- Aprofundamento da discussão dos significados atribuídos a cada uma das categorias de informação consideradas na estrutura temática adotada no sistema de monitoramento de referência;
- Realização de estudos pilotos a fim de desenvolver e implementar sistemas de monitoramento que tenham como características de suas variáveis operacionais aquelas propostas no sistema de monitoramento de referência utilizado nesta pesquisa;
- Desenvolvimento de pesquisas para analisar a viabilidade de adotar algumas das temáticas do modelo de sistematização de informações relativas à habitação com o objetivo de monitorar intervenções em outros campos de atuação governamental;
- Desenvolvimento de sistemas de informação que permitam a informatização do sistema de monitoramento que representa o modelo de sistematização de informações de intervenções dos governos municipais no campo habitacional;
- Desenvolvimento de estudos aprofundados sobre a viabilidade e o impacto macro e microeconômico de empreendimentos habitacionais em médio prazo, na escala necessária ao suprimento do déficit habitacional dos municípios.

Por fim, a pesquisadora ressalta que a possibilidade de ver a pesquisa sob estes diferentes ângulos decorre do processo de aprendizagem em que se submeteu ao longo do desenvolvimento da mesma. Este processo iniciou na primeira etapa da pesquisa quando apareceram

os primeiros indícios de que teria de ser abandonado o paradigma da simplicidade e adentrar no paradigma da complexidade, no sentido apresentado no capítulo 4 deste estudo.

Adotar o referido paradigma implicou entender os sistemas de monitoramento não como elementos isolados de uma realidade estanque e do processo que o determina, mas sim como resultantes de processos complexos e que se constituem em fenômenos que estão em constante mutação. Tal entendimento implicou não só alterar o método a ser adotado na pesquisa, como o produto e os resultados que foram inicialmente previstos. Se inicialmente a idéia era obter um sistema de indicadores fechado, a partir do andamento da pesquisa, na medida em que o problema de pesquisa ficou perfeitamente delineado, foi observados a necessidade de se obter um modelo de sistematização de informações e uma forma de representá-lo que contemplasse a diversidade característica da especificidade dos processos cognitivos envolvidos em sistemas de avaliação, e especificamente aqui, avaliação de intervenções governamentais no campo habitacional.

Chegar a este modelo, na perspectiva do paradigma da complexidade, como já apontado no capítulo 4, significa encontrar um método que detecte as ligações e articulações entre os aspectos conceituais que descrevem o objeto ou fenômeno em estudo, mais do que buscar um conhecimento geral ou uma teoria unitária. Este método foi apoiado no modelo de representação tridimensional do processo de monitoramento de informações, também já explicitado ao longo dos capítulos precedentes, o qual trata a complexidade de forma que ela pode ser quantificada a partir de medidas definidas pelo contexto. Na explicação dada por Moresi (2001a, p. 67), tais medidas “servem para verificar se o concreto que se quer gerar, a partir da abstração, satisfaz ou não a realidade que se enxergou”.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMO, P. La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal. **Curso de desarrollo profesional sobre mercados informales**. . Montevideo: Lincoln Institute of Land Policy, 2004. 24 p.
- ABREU, P. F. de; ABREU, A. F. de. **Sistemas de informações gerenciais**: uma abordagem orientada à gestão empresarial. Florianópolis: IGTI, 2002.
- ACSELRAD, H. A **Duração das cidades**: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. 237 p.
- ACIOLY, C. Gestion de programas y proyectos de urbanizacion y regularizacione de asentamientos informales: obstáculos a su funcionamiento. **Curso de desarrollo profesional sobre mercados informales**. Montevideo: Lincoln Institute of Land Policy, 2004.
- ALLONSO, J. A. F. A. Produção de informação e conhecimento: a fundação de economia e estatística. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 16, n. 3, p. 23-30, 2002. Disponível em: <<http://www.sead.gov.br>>. Acesso em: 20 fev. 2003.
- AMBROSE, P. J. The housing provision chain as a comparative. **Analytical Framework Scandinavian Housing & Planning Research**, v. 8, p. 91-104, 1991.
- ANDRONOVICH, G. D.; RIPOSA, G. **Doing urban research**. Califórnia: SAGE Publication, 1993. 106 p. (Series Applied Social Research Methods; v. 3).
- ANGEL, S.; MAYO, S. K.; STEPHENS JUNIOR, W. L. The housing indicators program: a report on progress and plans for the future. **Neth J. of Housing and the Built Environment**, v. 8, n. 1, p. 13-47, 1993.
- ARATSUKA, Y; YOSHIDA, T. **Systems for infrastructure development**: Japan's experience. Tokyo: Japan International Cooperation Publishing Co. Ltda. 1999. 382 p.
- ARRETCHE, M.; SALGADO, I. Proposta para uma política habitacional. Salvador, 1990. Disponível em: <<http://www.infohab.gov.br>>. Acesso em: 10 out. 2003.
- ARRETCHE, M.T.S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. (Org.) **Avaliação de Políticas Sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998. p. 29-39.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO (ABRAMAT) Autogestão e a atuação do setor privado, propostas e viabilidade para o setor. In: FEHAB 2004, São Paulo, 2004. 27 transparências, color.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TECNOLOGIA DO AMBIENTE CONSTRUÍDO (ANTAC). Plano estratégico para ciência, tecnologia e inovação na área de tecnologia do ambiente construído, com ênfase na construção habitacional. Porto Alegre, 2001. 29 p.
- AXIOMÁTICA In: DICIONÁRIO Aurélio Básico da Língua Portuguesa. 1.ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988.



AZEVEDO, S. de; ANDRADE, L. A. G. de. **Habitação e poder**: da fundação da casa popular ao banco nacional da habitação. Rio de Janeiro: Zahar, 1982. 135 p.

AZEVEDO, S.; RIBEIRO, L. C.; CUIA, V. L. Gestão e governança: cidades, ciência e tecnologia. In: SEMINÁRIO DE COOPERAÇÃO BRASIL-FRANÇA, 2004, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: IPPUR, 2004. 30 p. Disponível em: <<http://www.ippur.br>>. Acesso em: 20 jan. 2004.

BAKER, J. L. **Evaluación del impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza**: manual para profesionales. Washington: Banco Mundial, 2002.

BALESTRIN A.; VARGAS L. M. A dimensão estratégica das redes horizontais de PMEs: teorizações e evidências. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v.8, p. 203-227, 2004.

BALL, M. Housing analysis: time for a theoretical refocus? **Housing Studies**, v. 1, n. 3, p. 147-165, 1986.

\_\_\_\_\_. O desenvolvimento do capitalismo na provisão da habitação: espaços e debates. **Revista de Estudos Regionais e Urbanos**, São Paulo, n. 12, p. 11-34, 1981.

\_\_\_\_\_. Recent changes in housing provision in Europe and the USA. In: WORKSHOP HABITAÇÃO: COMO AMPLIAR O MERCADO?, 1997, São Paulo. **Anais...** São Paulo: IPT/USP, 1997. 25p.

BALL, M.; HARLOE, M. Rhetorical barriers to understanding – housing Provision: what the provision is and is not. **Housing studies**, v. 7, n. 1, p. 3-15, 1992.

BARBOSA, R. R. Monitoração ambiental: uma visão interdisciplinar. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 32, n.4, p. 42-53, out./dez. 1997.

BARRETO, E. S. de S.; PINTO, R. P. Avaliação de programas educacionais: indagações metodológicas e disseminação de resultados. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, C. B. (Org.) **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC, 2001. p. 101-126.

BARROS NETO, J. P. **Proposta de um modelo de formulação de estratégias de produção para pequenas empresas de construção habitacional**. 1999. 336 f. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Pós-graduação Gestão Administrativa, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1999.

BARROS SILVA, P. L. B.; COSTA, N. do R. **A avaliação de programas públicos**: reflexões sobre a experiência brasileira. Relatório técnico. Brasília: IPEA, 2002. 60 p.

BARROS, R. P.; CARVALHO, M. Utilizando o cadastro único para construir indicadores sociais. Brasília: IPEA, 2002. p. 1-13.

BERNARDES, M. M. S. **Desenvolvimento de um modelo de planejamento e controle da produção para micro e pequenas empresas de construção**. 2001. 291 f. Tese (Doutorado em Engenharia Civil) – Programa de Pós-graduação em Engenharia Civil, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

BLATTI, M.; DIXON, A. Special focus: housing, environment and sustainability. **Housing Studies**, v. 18, n. 4, p. 501-504, 2003.

BOELHOUWER, P.; HEIJDEN, H. van der. Methodological trends in international comparative housing research. **Neth. J. of Housing and the Built Environment**, v. 8, n 4, p. 371-382, 1993.

BOISIER, S. Post-scriptum sobre desenvolvimento regional: modelos reais e modelos mentais. **Planejamento de Políticas Públicas**, Brasília, n. 19, p. 307-343, 1999.

BONDUKI, N. G. **Habitar São Paulo**: reflexões sobre a gestão urbana. São Paulo: Estação Liberdade, 2000. 167 p.

\_\_\_\_\_. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, 1998. 342 p.

\_\_\_\_\_. Uma metodologia para avaliar programas habitacionais. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, C. B. (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC, 2001. p. 185-224.

BOOTH, W. C.; COLOMB, G.G.; WILLIAMS, J.M. **A arte da pesquisa**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

BRANDLI, L.L. **Modelo de demanda habitacional de estudantes numa perspectiva de desenvolvimento local**. 2004. 308 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

BURNS, L.; GREBLER, L. **The housing of nations**: analysis and policy in a comparative framework. [S. I.]: Macmillan, 1977.

CALMON, K. M. N. A avaliação de programas e a dinâmica da aprendizagem organizacional. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, v.19, p. 3-70, 1999.

CANO, I. **Introdução à avaliação de programas sociais**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

CARDOSO, A. L. **Indicadores de gestão urbana**: Projeto BRA/00/024 – SEDU/PR-PNUD. Sistema Nacional de Indicadores Urbanos. Brasília: SEDU/PR-PNUD, 2002.

\_\_\_\_\_. Notas teórico-metodológicas para avaliação das experiências alternativas em habitação popular nos municípios. [Rio de Janeiro]: IPPUR; UFRJ; FASE. 27 p. Disponível em: <<http://www.ippur.br>>. Acesso em: 04 set. 2003.

\_\_\_\_\_. Política habitacional no Brasil: balanço e perspectivas. [Rio de Janeiro]: IPPUR; UFRJ; FASE. 11 p. Disponível em: <<http://www.ippur.br>>. Acesso em: 17 maio 2004.

CARDOSO, A. L.; RIBEIRO, L. C. Q. **A municipalização das políticas habitacionais**: uma avaliação da experiência recente (1993-1996). Rio de Janeiro: FASE:UFRJ/IPPUR, Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal. 2000. 47 p.

CARDOSO, F. F. **Estratégias empresariais e novas formas de racionalização da produção no setor de edificações no Brasil e na França**. Parte 2: do estratégico ao tático – as novas formas de racionalização da produção. Estudos Econômicos da Construção. São Paulo, 1997.

CARRIERI, A. P. Pesquisa sobre Estratégia: do Discurso Dominante a uma Nova Narrativa. 19 p. Disponível em: <<http://members.lycos.co.uk/Dablium/artigo19.htm>>. Acesso em: 11 mar. 2004.

CARVALHO, S. N. A avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 17, n. 3/4, p. 185-197, 2003.

CENTRO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS ASSENTAMENTOS HUMANOS (CNUAH). Guia dos indicadores urbanos estambul + 5. Disponível em: <<http://www.unchs>>. Acesso em: 05 de abr. 2002.

COELHO, M. C. N. Impactos ambientais e qualidade de vida. In: KEINERT, T. M. M.; KARRUZ, A. P. (Org.). **Qualidade de vida**: observatórios, experiências e metodologias. São Paulo: Annablume, 2002. p.169-172.

COHEN, D. **Sistemas de información**. México: McGraw-Hill, 1997. 383 p.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. 312 p.

CRUBELLATE, J. M; GRAVE, P.S.; MENDES, A. A. A questão institucional e suas implicações para o pensamento estratégico. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 8, p. 37-60, 2004.

DAGNINO, R. **Metodologia de análise de políticas públicas**. São Paulo: GABI:UniCamp. 2002. 46 p. Disponível em: <[http://www.campus\\_oei.org/sahctsi/rdagnino1.htm](http://www.campus_oei.org/sahctsi/rdagnino1.htm)>. Acesso em: 30 maio 2003.

DAVENPORT, T. H. **Ecologia da informação**. São Paulo: Futura, 1998.

DENALDI, R. Favela: estratégias de enfrentamento do problema. In: MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Habitação. Departamento de Urbanização e Assentamentos Precários. **Tema II – Estratégias de enfrentamento do problema**. Brasília: 2003.

DENALDI, R.; DIAS, S. G. Limites da regularização fundiária: a experiência do município de Santo André. In: SEMINÁRIO A CIDADE DA INFORMALIDADE: UM DESAFIO URBANO PARA AS CIDADES LATINO-AMERICANAS NO SÉCULO XXI, 2002, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: [s. n.], 2002.

DORFMAN, G. **Contribuição à visão integradora das técnicas de edificação e de seu processo de mudança**. 1989. 178 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Centro de Pós-graduação de Engenharia Civil, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1989.

DOWBOR, L. Informação para a cidadania e o desenvolvimento sustentável. In: SEMINÁRIO: INDICADORES SOCIAIS DIRECIONADOS PARA INCLUSÃO SOCIAL, 2003, São Paulo. **Anais...** São Paulo: IEE/PUC, 2003.

DRAIBE, S. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, C. B. (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC, 2001. p. 13-42.

DU PLESS, C. Agenda 21 for sustainable construction in developing countries. Rotterdam: CIB, 2003. 91 p.

FARAH, M. S. **Tecnologia, processo de trabalho e construção habitacional**. 1992. 297 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1992.

FERRO, S. **O canteiro e o desenho**. São Paulo: Projeto, 1982.

FLOOD, J. Housing indicators in a Australia: a consultative method. **Neth. J. of Housing and the Built Environment**, v. 8, n. 1, p. 95-123, 1993.

\_\_\_\_\_. Urban and Housing Indicators. **Urban Studies**, v. 34, n. 10, p. 1635-1665, 1997.

FOUREZ, G. **A Construção das ciências**: Introdução à filosofia e à ética das ciências. São Paulo: Editora Unesp, 1995. 319 p.

FRASER, C.; FRASER, A. Z. The philosophy, structure and objectives of research and development in Japan. **Construction Management and Economics**, n. 19, p. 831-840, 2001

FREITAS, A. A. F. de. **Segmentação do mercado imobiliário utilizando dados de preferência declarada**. 2000. 174 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção e Sistemas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, v.1, n. 1, p. 211-259, 2000.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil**. Belo Horizonte: Estudos Políticos e Sociais, 2000.

GARCIA, R. C. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. **Planejamento de Políticas Públicas**, Brasília, n. 23, p. 7-70, 2001.

GATTAZ SOBRINHO, F. Processo: a máquina contextual nos negócios. [500 p.] Disponível em: <<http://www.e-processo.com.br>>. Acesso em: 25 ago. 2000.

GONÇALVES, R. R. O déficit habitacional brasileiro: distribuição espacial e por faixas de renda domiciliar. **Estudos Econômicos da Construção**, v. 2, n. 4, p. 127-150, 1997.

GUERRA, L. P. A experiência de Belo Horizonte com planejamento, gestão e análise da cidade através do Sistema Local de Informações. In: KEINERT, T. M. M.; KARRUZ, A. P. (Org.). **Qualidade de vida**: observatórios, experiências e metodologias. São Paulo: Annablume/Fapesp, 2002. p.169-172.

HIROTA, E. H. **Desenvolvimento de competências para a introdução de inovações gerenciais na construção através da aprendizagem na ação**. 2001. 204 f. Tese (Doutorado em Engenharia Civil) – Centro de Pós-graduação em Engenharia Civil, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto moradia**. 2. ed. São Paulo, 2000. 113 p.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil**: redes urbanas regionais – Sul. Brasília: IPEA, 2000.

----- **Instrumentos de planejamento e gestão urbana em aglomerações urbanas**: uma análise comparativa. Brasília: INFURB/IPEA, 2002. 211 p. (Série gestão do uso do solo e disfunções do crescimento urbano; v. 1)

INSTITUTO DE PESQUISAS TECNOLÓGICAS (IPT). **Programa de atualização tecnológica industrial (PATI)**: construção habitacional. São Paulo: IPT, 1987.

JANNUZZI, P. de M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 36, n. 1, p. 51-72, jan./fev. 2002.

\_\_\_\_\_. **Indicadores sociais no Brasil**. Campinas: Alínea, 2001.

JANNUZZI, P.; GRACIOSO, L. de S. Produção e disseminação da informação estatística: agências estaduais no Brasil. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 16, n. 3, p. 92-103, 2002.

JUNG, C. F. **Metodologia científica**: ênfase em pesquisa tecnológica. [200 p.] Disponível em: <<http://jung.pro.br>>. Acesso em: 5 jun. 2004.

KEINERT, T. M. M. **Administração pública no Brasil**: crises e mudanças de paradigmas. São Paulo: Annablume/Fapesp, 2000. 219 p.

KEINERT, T. M. M.; KARRUZ, A. P e KARRUZ, S.M. Sistemas locais de informação e a gestão pública da qualidade de vida nas cidades. In: KEINERT, T. M. M.; KARRUZ, A. P. (Org.). **Qualidade de vida**: observatórios, experiências e metodologias. São Paulo: Annablume/Fapesp, 2002. p.117-138.

KEMENY, J.; LOWE, S. Schools of comparative housing research: from convergence to divergence. **Housing Studies**, v. 13, n. 2, p. 161-176, 1998.

KOGA, D. **Medidas de cidades**: entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: Cortez, 2003. 299 p.

LABORATÓRIO DE HABITAÇÃO E ASSENTAMENTOS HUMANOS DA FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO (LABHAB). **Relatório de avaliação das políticas habitacionais recentes**. São Paulo: LABHAB/USP, 2003. 58 p.

LARA, M. L. G; CAMARGO, J. C. C.; ROCHA, S. G. Informações estatísticas e cidadania. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, n. 16, p. 86-91, 2002.

LÉVY, P. **As tecnologias da inteligência**: o futuro do pensamento na era da informática. Rio de Janeiro: Editora 34, 1993.

\_\_\_\_\_. **O que é virtual?** Rio de Janeiro: Editora 34, 1996. 157 p.

LUNDQVIST, L. J. Rolling stones for the resurrection of policy as the focus of comparative housing research. In: BOELHOUWER, P.; HEIJDEN, H. Van der. Methodological trends in international comparative housing research. **Neth. J. of Housing and the Built Environment**, v. 8, n. 4, p. 371-382, 1993.

MACHADO DA SILVA, C.L.; GONÇALVES S. Nota técnica: a teoria institucional In: CALDAS et al (Org.). **Handbook de estudos organizacionais**: modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais. São Paulo: Atlas, 1999. v. 1, p. 220-226.

MARICATO, E. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis,RJ: Vozes, 2001. 96 p.

\_\_\_\_\_. **Política habitacional no regime militar**: do milagre brasileiro à crise econômica. Petrópolis, RJ: Vozes, 1987.

MASSENA, R. M. R. O tema habitação na pesquisa nacional por amostra de domicílio (PNDA). **Texto para discussão**, Rio de Janeiro: IPEA, n. 895, 2002. 17 p.

MEHTA, E. G.; CIRA, D. Habitação urbana de baixa renda no terceiro mundo: revisão da literatura. In: WORLD BANK. **Habitação progressiva e de baixa renda**. Relatório No 22032 BR. Região América Latina e Caribe, 2002, 12p.

MEIRA, A. **Estudo das variáveis associadas ao estado de manutenção e a satisfação dos moradores de condomínios residenciais**. 2002. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-graduação em Engenharia de produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

MELLO, C. C. A. Capacidade de suporte do território: o nomadismo de um conceito. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. **Série Estudos e Debates**, n. 28, maio 1998. 32 p.

MELLO, R. B. **Uma teoria substantiva da adaptação estratégica a ambientes turbulentos e com forte influência governamental: o caso de pequenas construtoras de edificações**. 2002. 237 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

MEYER, J.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, v.83, p. 340-363, 1977.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (MDICE). **Recomendações para a competitividade**: plano de metas e ações. Fórum de competitividade da cadeia produtiva da indústria da Construção Civil. [S. l.], 2000.

MONTIBELLER FILHO, G. **O mito do desenvolvimento sustentável**: meio ambiente e custos sociais nos modernos sistemas produtores de mercadorias. Florianópolis: Ed.UFSC, 2001. 306p.

MORAES, F. F. de; SOTO, M. J. D. C. M. Informação e conhecimento no setor público: a experiência da fundação SEADE. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 16, n. 3, p. 15-22, 2002.

MORESI, E. A. D. Gestão da informação e do conhecimento. In: TARAPANOFF, K. (Org.). **Inteligência Organizacional e Competitiva**. Brasília: Ed. UNB, p. 111-142, 2001b.

\_\_\_\_\_. **Monitoração ambiental e complexidade**. 2001.150 f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação e Documentação) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2001a.

MOURA, M. A. et al. A concepção e o uso das linguagens de indexação face às contribuições da semiótica e da semiologia. **Revista Informação e Sociedade**, [S. l.], v. 12, n.1, 2002.

NAHAS, Maria Inês Pedrosa. **Bases teóricas, metodologia de elaboração e aplicabilidade de indicadores intra-urbanos na gestão municipal da qualidade de vida urbana em grandes cidades: o caso de Belo Horizonte**. 2002. 373 f. Tese (Doutorado em Ecologia e Recursos Naturais) – Centro de Ciências Biológicas e da Saúde – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos (SP).

NAHAS, Maria Inês Pedrosa; et al. O índice de qualidade de vida urbana de Belo Horizonte: um processo de geração de indicadores sociais. **Cadernos de Ciências Sociais**, v. 5, n.8, p. 88-109. 1997.

NÚCLEO DE ESTUDOS EM POLÍTICAS PÚBLICAS (NEPP). **Modelo de avaliação de programas sociais prioritários**. Relatório Final. Campinas, 1999. Disponível em: <<http://www.ministeriodoplanejamento.com.br>>. Acesso em: 5 abr. 2003.

NÚCLEO ORIENTADO PARA A RACIONALIZAÇÃO E INDUSTRIALIZAÇÃO DA EDIFICAÇÃO (NORIE). **Financiamento de empreendimentos habitacionais**: diagnóstico do processo de avaliação de propostas pela Caixa Econômica Federal. Porto Alegre: NORIE/UFRGS, 1998. 65 p.

O'BRIEN, J. A. Sistemas de informação e as decisões gerenciais na era da informática. Tradução Cid K. Moreira. São Paulo: Saraiva, 2001.

O'DELL, B. S.; PARKER, M. A. The use of census data to identify and describe housing stress. **CP**, p. 1-33, 1977.

OLIVEIRA, D. P. R. **Planejamento estratégico**: conceitos, metodologias e práticas. 13. ed. São Paulo: Atlas, 1999. 303 p.

OLIVEIRA, F. L. Sustentabilidade e competitividade: a agenda hegemônica para as cidades do século XXI. In: ACSELRAD, H. (Org.). **A duração das cidades**: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. p. 177-202.

OLIVEIRA, M. **Um método para obtenção de indicadores visando à tomada de decisão na etapa de concepção do processo construtivo**: a percepção dos principais intervenientes. 1999. 303 f. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Pós-graduação em Gestão Administrativa, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1999.

OLIVEIRA, M.; LANTELME, E.; FORMOSO, C. T. **Sistema de indicadores de qualidade e produtividade na construção civil**: manual de utilização. Porto Alegre: NORIE/UFRGS, 1993.

ORNSTEIN, S. W.; ROMÉRO, M. **Avaliação pós-ocupação**: métodos e técnicas aplicados à habitação social. Porto Alegre: ANTAC, 2003.

\_\_\_\_\_. **Avaliação pós-ocupação (APO) do ambiente construído**. São Paulo: Studio Nobel/EDUSP, 1992. 223p.

OXLEY, M. The aims and methods of comparative housing research. **Scandinavian Housing & Planning Research**, v. 8, p. 67-77, 1991.

PALOP, F.; VICENTE, J. M. Vigilância tecnológica e inteligência competitiva. Su potencial para la empresa española. Fundação COTEC para a Inovação Tecnológica. N 15. Espanha, 1999. 116 p.

PERES, L. F. B. **Crisis d un patron de desarrollo territorial y su impacto urbano-habitacional en brasil la punta del iceberg: los "sin-techo" en la region de Florianópolis, SC**. 1994. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura, Division de Estudios de Posgrado, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

PEREZ, J. R. R. Avaliação do processo de implementação: algumas questões metodológicas. In: RICO, E. M. (Org.). **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez/IEE, 1998. p. 65-73.

PICCHI, F. A. **Sistemas de qualidade**: uso em empresas de construção. 1993. Tese (Doutorado) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1993.

PICKVANCE, C. G. Cross-national housing research. In: VLIET, W. V. **The encyclopedia of housing**. Califórnia: SAGE Publications, 1998. p. 97-99.

POZZEBON, M.; FREITAS, H. Pela aplicabilidade com maior rigor científico dos estudos de caso em sistemas de informação. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 2, n. 2, p. 143-170, maio/ago. 1998.

PROGRAMA HABITAR BRASIL/BID (PHBB). **Política municipal de habitação**: orientações para formulação e implementação. [Brasília]: SEDU/PR, 2001. 118 p. (Cadernos do Programa Habitar Brasil/BID; v. 1).

PROJETO DE LEI. Documento de política nacional de habitação. 2000. 22 p. (Documento preliminar). Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: 07 jan. 2003.

PUGH, C. Housing theory and housing policy. **International Journal of Social Economics**, v. 3, p. 1-104, 1996.

RABINOWITZ, H. Z. Avaliação pós-ocupação. In: **Introdução à arquitetura**. Rio de Janeiro: Campus, 1984. p. 395-410.

RESENDE, D. A.; ABREU, A. **Tecnologia da informação aplicada a sistemas de informação nas empresas**. Editoras Atlas: São Paulo, 2000.

RIBEIRO, L. C. Q. **Dos cortiços aos condomínios fechados**: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997. 352 p.

RICCI, R. Por uma lei de responsabilidade social ou para se contrapor ao estado-facilitador. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 33, fev. 2004. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br>>. Acesso em: 21 fev. 2005.

ROBERTSON, S.; ROBERTSON J. **Mastering the requirements process**. Addison-Wesley: ACM Press, 1999. 404 p.

ROMÉRO, Marcelo de Andrade (Coord.). **Procedimentos metodológicos para aplicação da avaliação pós-ocupação em conjuntos habitacionais**: do desenho urbano à unidade habitacional. São Paulo: FUPAM/NUTAU-FAUUSP, 1999. 7 v.

SACHS, C. **São Paulo**: políticas públicas e habitação popular. Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Ed. da USP, 1999. 277 p.

SCUSSEL, M.C. B.; SATTTLER, M. A. (Des)construindo índices de qualidade de vida: uma abordagem crítico-analítica à formulação de indicadores de sustentabilidade para Porto Alegre. In: ENCONTRO NACIONAL DE TECNOLOGIA DO AMBIENTE CONSTRUÍDO, 10., 2004, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANTAC, 2004.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia Das Letras, 2000. 409p.

SENRA, N. C. Regime e política de informação estatística. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, n. 16, p. 75-85, 2002.



SILVA, H. M. B; CASTRO, C. M. P. A legislação, o mercado e o acesso à habitação em São Paulo. In: WORKSHOP HABITAÇÃO: COMO AMPLIAR O MERCADO?, 1997, São Paulo. **Anais...** São Paulo: IPT/USP, 1997. 50 p.

SILVA, M. O. S. A. **Política habitacional brasileira**: verso e reverso. São Paulo: Cortez, 1989.

SILVA, S. R. M. **Indicadores de sustentabilidade urbana**: as perspectivas e as limitações da operacionalização de um referencial sustentável. 2000. 260 f. Dissertação (Mestrado) – PPGEU, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP, 2000.

SLIWANY, R. M. **Sociometria**: como avaliar a qualidade de vida e projetos sociais. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. 182 p.

SOMERVILLE, P. On explanations of housing policy. **Scandinavian Housing & Planning Research**, v. 11, p. 211-230, 1994.

SPOSATI, A. **Cidade em pedaços**. São Paulo: Brasiliense, 2001. 173 p.

STRASSMANN, W. P. Avoiding conflict and bold inquiry: a recapitulation of habitat II. **Urban Studies**, v. 34, n. 10, p. 1729-1738, 1997.

TARAPANOFF K. (Org.). **Inteligência Organizacional e Competitiva**. Brasília: Ed. da UNB, 2001. 343 p.

TOLBERT, P.; ZUNKER, L. A institucionalização da teoria institucional. **Modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais**. Handbook de Estudos Organizacionais, v.1, p. 196-219. São Paulo:Atlas, 1999.

TURNER, B. Housing indicators: a tool for research? **Neth. J. Of Housing and the Built Environment**, v. 8, n. 1, p. 61-66, 1993.

TYSON, K. W. M. The complete guide to competitive intelligence. Chicago: Kirk Tyson, 1998. 134 p.

VAINER, C. B. **City ou Polis?** (Exposição). [S. l.]: IPPUR/URFJ, 2000. 27 p.

VAN BELLEN, H. M. Indicadores de sustentabilidade: uma análise comparativa. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

VARGAS, N. **Organização do trabalho e capital**: estudo da construção habitacional. Dissertação (Mestrado) – COOPE, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1980.

VASCONCELOS, E. M. **Complexidade e pesquisa interdisciplinar**: epistemologia e metodologia operativa. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004. 343 p.

VIEIRA, M. M. F. et al. Indicadores de qualidade na administração municipal: um estudo exploratório na prefeitura da cidade de Recife. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 4, n. 1, p. 69-91, jan/abr. 2000.

VLIET, W. V. **The encyclopedia of housing**. California: Sage Publications, 1998. 696 p.

WONG, C. Indicators at the crossroads: ideas, methods and applications. **TPR**, v. 74, n. 3, p. 253-279, july, 2003.

WORLD BANK (THE). **Housing enabling markets to work**. Washington, 1993. 172 p. Disponível em: <[http://www\\_wds.worldbank.org](http://www_wds.worldbank.org)>. Acesso em: 5 abr. 2003.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

## Anexo 1

### Exemplos de indicadores

**Quadro 1 - Indicadores do Programme Indicators Housing do Banco Mundial e UNCHS**

Indicadores-chave			
D4	Número de Chefe de família feminino	H1	Preço da habitação pela renda média da população
D5	Número médio de moradores por domicílios	H2	Aluguel da habitação pela renda média da população
D6	Taxa de formação de domicílios	H3	Área de habitação por pessoa ou número de cômodos
D7	Taxa de distribuição de renda	H4	Materiais utilizados na construção da habitação
D9	Tipo de posse	H5	Habitações financiadas
DA3	Tipo de domicílios	H6	Usos da terra
DA4	Gastos com domicílios	H7	Gastos com infra-estrutura
DA5	Tipos de moradias	H8	Taxa de juros dos financiamentos
		H9	Taxa de Produção de habitação
		H10	Taxa de Investimento em habitação
Grupo extensivo de indicadores			
HA1	Disponibilidades de financiamento	HA27	Valor total hipotecado
HA2	Gastos excessivos com habitação	HA28	Valor hipotecado depositado
HA3	Participação da habitação na economia	HA29	Taxa de beneficiados em lista de espera
HA4	Custos das transações imobiliárias	HA30	Percentual de financiamentos para mulheres
HA5	Apreciação do preço da casa	HA31	Custo da construção
HA6	Taxa de co-habitação	HA32	Tempo de construção
HA7	Taxa de ocupação dos domicílios	HA33	Produtividade da produção de habitações
HA8	Assentamentos clandestinos	HA34	Concentração industrial
HA9	Encanamento embutido	HA35	Nível de emprego
HA10	Habitações em favelas	HA36	Renda média dos trabalhadores
HA11	Taxa de desabrigados	HA37	Imposto predial
HA12	Ocupantes proprietários por sexo	HA38	Gasto bruto do governo com habitação
HA13	Habitações vagas	HA39	Imposto sobre a propriedade
HA14	Habitações rurais com água tratada e eletricidade	HA40	Estoque de habitações públicas
HA15	Materiais utilizados nas habitações rurais	HA41	Estoque público privatizado
HA16	Domicílios rurais próprios	HA42	Produção de habitação pública
HA17	Preço da habitação rural/renda média da população	HA43	Valor do aluguel social pela renda média
HA18	Disponibilidade de terra	HA44	Tempo de espera para aquisição de habitação pública
HA19	Planejamento do uso do solo	HA45	Subsídios às operações de regulamentação
HA20	Transação formal com a terra	HA46	Custos com administrativos
HA21	Tempo de desenvolvimento	HA47	Administração da posse
HA22	Custo de restauração	HA48	Controle de aluguel
HA23	Tamanho mínimo do lote	HA49	Tempo para retomar os valores de aluguel atrasados
HA24	Controles do uso do solo	HA50	Seguro de aluguel
HA25	Taxa de juro do crédito	HA51	Assentamentos irregulares
HA26	Empréstimos para aquisição de habitação	HA52	Hipotecas a serem vencidas
		HA53	Direitos femininos à propriedade
		HB1	Variação do preço da terra
		HB2	Construções habitacionais iniciadas

Fonte: FLOOD, J. Urban and Housing Indicators. In: **Urban Studies**, v. 34, n. 10, 1635 – 1665, 1997.

**Quadro 2 - Indicadores alternativos ao Programme Indicators Housing do Banco Mundial e UNCHS sugeridos por TURNER**

	<b>Indicadores de eficiência</b>
3	Produção de habitação
4	Investimento em habitações
7	Apreciação do preço da casa
13	Mobilidade residencial
14	Habitações vagas
17	Disponibilidades de financiamento
18	Taxa de juro do crédito
21	Usos da terra
23	Custo da construção
24	Concentração industrial
25	Taxa de habilidade
A4	Crédito de novas habitação
A5	Valor total hipotecado
A6	Valor hipotecado depositado
A7	Valor das hipotecas atrasado
A8	Concentração de terra
A11	Índice de controle de aluguel
A12	Índice de desenvolvimento institucional
A13	Terras de propriedade do governo
A14	índice de restrição
A15	Estoque de habitações públicas
A21	
A22	
A23	
	<b>Indicadores de distribuição da provisão</b>
1	Taxa de desabrigados
2	Taxa de formação de domicílios
5	Preço da habitação pela renda média da população
6	Aluguel da habitação pela renda média da população
8	Área de habitação por pessoa ou número de cômodos
12	Assentamentos clandestinos
15	Domicílios próprios
19	Subsídios habitacionais
20	Alvos do subsídio alcançados
A2	Pessoas por cômodo
A3	Habitações precárias
A16	Taxa de urbanização
A17	Número médio de moradores por domicílios
A18	Área média das unidades
A19	Valor médio do aluguel anual
A20	Valor médio do preço da habitação
	<b>Outros Indicadores</b>
	Materiais utilizados na construção da habitação
	Habitações com água tratada
	Jornada de trabalho
	Gasto com infra-estrutura percapita
	Moradores por unidade habitacional
	Parte da construção importada
	Tempo gasto na construção da habitação

Fonte: TURNER, B. **Housing indicators: A tool for research?** Neth. J. Of Housing and the Built Environment. V. 8, n 1. p. 61-66, 1993.

**Quadro 3 – Relação dos indicadores que compõem a proposta de avaliação do PAR segundo a ótica dos arrendatários**

ASPECTO GERAL	ASPECTO ESPECÍFICO	INDICADOR
Informações aos arrendatários	Compreensão e fixação das informações recebidas	Documentos entregues (DOC) Interlocução adequada (IA) Desconhecimento das regras (DR) Desinteresse pelas informações (DSINT) Atitudes inadequadas (AI)
Organização e participação dos arrendatários	Laços associativos e representação dos arrendatários	Conhecimento das organizações (CO) Participação nas organizações (PO) Desinteresse pelas organizações (DO) Demanda direcionada por tipo de organização (DDO) Desconhecimento das demandas (DD)
	Sociabilidade e integração	Utilização de equipamentos comunitários (UEC) Razões para não utilização <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dimensionamento inadequado (RDIEQ)</li> <li>• Integração vizinhança (RVIZ)</li> </ul> Conhecimento atividades sociais (CAS) Participação atividades sociais (PAS) Relacionamento interpessoal: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Funcionários do condomínio (RIC)</li> <li>• Representante dos arrendatários (RIRA)</li> <li>• Representante da administradora (RIADM)</li> <li>• Vizinhos bloco/quadra (RIVIZ)</li> <li>• Demais moradores (RIMOR)</li> </ul>
Satisfação do arrendatário	Satisfação com a moradia	Satisfação com o imóvel (SI) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aspectos construtivos (SATAC)</li> <li>• Infra-estrutura (SATIE)</li> <li>• Equipamentos Coletivos e Serviços (SATEC)</li> <li>• Investimento em melhoria do imóvel (IMEL)</li> </ul>
Resultados do TTS	Condução do TTS	Percepção do TTS pelos arrendatários (TTS) Percepção do Programa 1 (PPRO)
	Internalização do conceito de arrendamento	
	Adimplência	Inadimplência declarada (ID) Razões da inadimplência: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Econômica (RIECO)</li> <li>• Administrativa (RIADM)</li> <li>• Imóvel (RIIM)</li> <li>• Sócio-cultural (RISC)</li> <li>• Externa (RIEXT)</li> </ul>
	Qualidade de vida	Percepção de gastos com moradia (PGMOR) Percepção de gastos com melhorias moradia (PGMMOR) Satisfação com a moradia (SM) Razões de insatisfação com a moradia <ul style="list-style-type: none"> <li>• Econômica (ISECO)</li> <li>• Localização (INSLOC)</li> <li>• Sócio-cultural (INSSOC)</li> </ul>

Fonte: Elaborado pelos técnicos da Instituição A

## **Anexo 2**

### **Protocolos da Pesquisa**

#### **Anexo 2.1 – Protocolo da primeira etapa da pesquisa: segunda fase**

##### **Apresentação**

Este protocolo tem por objetivo orientar as atividades a serem desenvolvidas na segunda fase da pesquisa, a qual se caracteriza por um estudo de propósito exploratório.

##### **Objetivos**

O objetivo, nesta fase, é de vivenciar o processo de formulação de um sistema de avaliação de intervenções governamentais, de forma a poder se familiarizar com o comportamento das variáveis de operacionalização de um sistema de monitoramento indicadas na bibliografia, como também, o das variáveis relativas à axiomática e à infra-estrutura do processo de monitoramento que determina tal sistema.

##### **Questão de pesquisa**

A pergunta que orientou esta fase da primeira etapa da pesquisa é:

- 1) Como são avaliadas as intervenções governamentais?

A resposta a esta pergunta será obtida através do acompanhamento da formulação de um sistema de avaliação de uma intervenção governamental relativa à implementação do Trabalho Técnico Social (TTS) nos projetos no âmbito de um programa habitacional.

##### **Método e dados**

As técnicas de pesquisa que serão aplicadas são a observação participante, a observação direta, a análise de documentos e entrevistas abertas.

O desenvolvimento do sistema foi planejado segundo os estágios previstos no roteiro apresentado no Quadro 2.1.1.

### Quadro 2.1.1 – Roteiro das etapas a serem desenvolvidas no estudo de caso

1. APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA INICIAL: Observação participante: - Reunião de iniciação do estudo; Protótipos de baixa fidelidade
2. ELABORAÇÃO DA PROPOSTA DE AVALIAÇÃO DO TTS: Análise de documentos
3. APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA DE AVALIAÇÃO DO TTS: Observação participante: Reunião de iniciação do estudo
4. DEFINIÇÃO CONCEITUAL DOS INDICADORES E DADOS A SEREM COLETADOS: - Observação participante e Análise de documentos
5. ESTRUTURAÇÃO DO BANCO DE DADOS: - Protótipos de baixa fidelidade
6. ELABORAÇÃO DOS FORMULÁRIOS INFORMATIZADOS PARA COLETA DE DADOS: - Protótipos de baixa fidelidade
7. DETALHAMENTO DO PROCEDIMENTO DE COLETA DE DADOS: - Observação participante e Análise de documentos
8. ESCOLHA DEFINITIVA DOS INDICADORES E DOS FORMULÁRIOS DE COLETA DE DADOS: Observação direta
9. APLICAÇÃO PILOTO: Entrevistas
10. APLICAÇÃO GRADATIVA DE ACORDO COM ORIENTAÇÃO DOS TÉCNICOS DA INSTITUIÇÃO B: Entrevistas

### Conteúdo básico das partes do relatório final da etapa da pesquisa

O conteúdo do relatório do estudo de caso deverá ser apresentado conforme a seguinte organização:

- a) Caracterização geral do Trabalho Técnico Social no âmbito do Programa Habitacional.
- b) Descrição das características assumidas pelas variáveis de operacionalização do sistema de monitoramento que condiciona o sistema de avaliação pretendido.
- c) Descrição das características assumidas pelas variáveis relativas à axiomática e à infra-estrutura do processo de monitoramento que determina o sistema de monitoramento.

### Leituras apropriadas

- Tipologias de avaliação de políticas públicas;
- Processo de implementação de intervenções governamentais em espaços urbanos no campo habitacional;
- O papel dos indicadores sociais na avaliação de políticas públicas;
- A relação entre avaliação e monitoramento de informações;
- Estudo do processo de produção, coleta, armazenamento, processamento, divulgação e uso de informações.

## Fontes de informação

- Reuniões de trabalho agendadas ao longo do desenvolvimento do estudo segundo as necessidades impostas pelo próprio processo de desenvolvimento do sistema de avaliação;
- Entrevistas informais com os técnicos que participaram do desenvolvimento do sistema de avaliação;
- Documentos técnicos produzidos pela instituição onde foi desenvolvido o estudo de caso;
- Documentos técnicos produzidos por outras instituições que serviram como referência para a elaboração do sistema;
- Documentos científicos pertinentes ao tema, foco e lócus da pesquisa.



## Anexo 2.2 Protocolo da segunda etapa da pesquisa: quinta fase

### **Apresentação**

Este protocolo tem por objetivo orientar as atividades a serem desenvolvidas no estudo de caso realizado na quinta fase da pesquisa em uma Secretaria Municipal de Habitação.

### **Objetivos**

Nesta fase, o objetivo é observar o comportamento do modelo no contexto de um processo de monitoramento de informações. Este objetivo foi desmembrado em três objetivos parciais, quais sejam:

- 1) descrever o comportamento das variáveis de operacionalização do sistema de monitoramento em função do comportamento das variáveis organizacionais que definem o processo de monitoramento de intervenções governamentais no campo habitacional, no contexto de uma Secretaria Municipal de Habitação;
- 2) testar a utilização do instrumento de pesquisa aplicado para registrar as características assumidas pelas variáveis organizacionais que determinam o processo de monitoramento na Secretaria Municipal de Habitação; e
- 3) testar a adequação dos instrumentos que constituem o modelo para representar a sistematização de informações relativas às intervenções em diferentes contextos.

### **Questão de pesquisa**

Esta fase da pesquisa é orientada pela busca da resposta à seguinte questão:

- 2) Como podem ser observadas as variáveis de operacionalização do sistema de monitoramento vigente em uma Secretaria Municipal de Habitação através da caracterização das variáveis organizacionais que definem a axiomática e a infra-estrutura do processo de monitoramento desta Secretaria?

### **Pressupostos**

O pressuposto desta fase de pesquisa é:

- O comportamento das variáveis de operacionalização do sistema de monitoramento vigente na Secretaria Municipal de Habitação é semelhante ao comportamento das variáveis de operacionalização do sistema de monitoramento que representa o modelo de sistematização proposto na pesquisa.

## Método e dados

Para o levantamento das evidências objetivas, nesta fase serão utilizadas como técnicas de pesquisa a observação participante, a observação direta, a análise de documentos e as entrevistas abertas.<sup>106</sup>

A primeira atividade a ser realizada na Secretaria será a apresentação do modelo. Posteriormente, serão identificadas, por meio de uma análise dos documentos, as informações que são utilizadas para avaliar os programas habitacionais em curso na Secretaria, bem como a forma como elas se apresentam. Estão sendo consideradas quatro formas de apresentação das informações<sup>107</sup>: dado, informação não processada, dimensão conceitual e indicadores.

As informações apresentadas em forma de dado são aquelas observações sobre o estado do mundo, por exemplo, número de assentamentos subnormais em um município. As informações consideradas não processadas são aquelas que não caracterizam os aspectos considerados, referem-se a uma das subdimensões da estrutura temática do modelo. As informações denominadas dimensões conceituais são aquelas identificadas nos documentos como sugestão de indicadores a serem definidos, mas que não apresentavam nenhum valor a elas associadas. Finalmente, indicadores são aquelas informações que representavam uma relação entre duas variáveis ou conceitos e possuem um valor qualitativo ou quantitativo a ela associado.

Após a identificação das informações, será preenchido o instrumento de pesquisa. O comportamento registrado neste instrumento sintetiza as evidências objetivas levantadas ao longo da aplicação das técnicas de levantamento de dados já mencionadas. O referido instrumento de pesquisa está anexado neste protocolo.

A última atividade a ser realizada nesta fase é a elaboração de um protótipo de baixa fidelidade do modelo, visando verificar sua adequação para determinar a proximidade do sistema de monitoramento vigente na instituição com o proposto no modelo de referência.

---

<sup>106</sup> Deve ser ressaltado que, além do levantamento de dados está previsto o desenvolvimento de um sistema de indicadores específicos para a gerência de habitação. O desenvolvimento deste sistema, entretanto, não será tratado no âmbito desta pesquisa.

<sup>107</sup> DAVENPORT, (1998, p. 19) aponta a dificuldade em distinguir dados, informações e conhecimento e considera que no máximo pode ser elaborado um processo que inclua os três. Assim, o autor define dados como observação sobre o estado do mundo, informação como dados dotados de relevância e propósito, e conhecimento como informação valiosa da mente humana que inclui reflexão, síntese e contexto.

## Conteúdo básico das partes do relatório final

O conteúdo do relatório do estudo de caso desta etapa da pesquisa deverá ser exibido conforme a seguinte organização:

- d) Caracterização geral da Secretaria Municipal de Habitação;
- e) Apresentação das características assumidas pelas variáveis de operacionalização do sistema de monitoramento que representa o processo de monitoramento vigente na Secretaria através das ferramentas que constituem o modelo de referência;
- f) Descrição das características assumidas pelas variáveis relativas à axiomática e à infra-estrutura do processo de monitoramento que determina o sistema de avaliação e sua sumarização através da apresentação destas características no instrumento de pesquisa ;
- g) Descrição das conclusões sobre a adequação do instrumento de pesquisa para identificar as características assumidas pelas variáveis que definem a infra-estrutura e a axiomática do processo de monitoramento na Secretaria Municipal de Habitação;
- h) Descrição dos resultados do teste de utilização do protótipo para determinar a proximidade do sistema de monitoramento vigente na instituição com o proposto no modelo de referência.

## Leituras apropriadas

- Tipologias de avaliação de políticas públicas;
- Processo de implementação de intervenções governamentais em espaços urbanos no campo habitacional;
- O papel dos indicadores sociais na avaliação de políticas públicas;
- Estatísticas públicas;
- A relação entre avaliação e monitoramento de informações;

- Estudo do processo de produção, coleta, armazenamento, processamento, divulgação e uso de informações;
- Procedimentos de modelagem de informações;
- Sistemas de informação e seu desenvolvimento;
- Teoria das organizações;
- Informação em empresas públicas;
- A teoria dos sistemas e da complexidade e suas relações com redes de organizações públicas e privadas;
- As tecnologias de informação.

### **Fontes de informação**

- Reuniões de trabalho agendadas ao longo do desenvolvimento do estudo;
- Entrevistas informais com os técnicos que atuam na Secretaria Municipal de Habitação;
- Documentos técnicos produzidos pela instituição onde foi desenvolvido o estudo de caso;
- Documentos técnicos produzidos por outras instituições que apresentam informações relevantes para os propósitos do estudo.

## INSTRUMENTO DE PESQUISA

Este é o instrumento de pesquisa utilizado para levantar as características das variáveis organizacionais relativas à axiomática e à infra-estrutura do processo de monitoramento de intervenções governamentais no campo habitacional vigente na instituição pesquisada. As variáveis relativas à axiomática são: 1) a estratégia organizacional; 2) os regulamentos, normas e métodos; 3) o planejamento estratégico; 4) o processo de tomada de decisão; e 5) o modelo de gestão da informação. As variáveis relativas à infra-estrutura são: 1) os recursos tecnológicos disponíveis; 2) a qualidade e o acesso às fontes de informação; e 3) os recursos humanos. A seguir serão mostrados os formulários que serão utilizados para levantar as características de cada uma destas variáveis. Os elementos considerados para estabelecer a caracterização das variáveis foram detalhados no item 6.2 desta pesquisa.

# 1. VARIÁVEIS RELATIVAS À AXIOMÁTICA DO PROCESSO DE MONITORAÇÃO


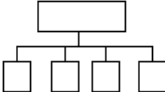
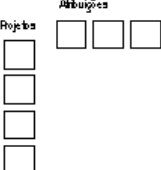
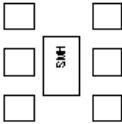
## 1.1. Estratégia organizacional

1.1.1 Padrão de relacionamento entre a Secretaria Municipal e a comunidade							
Não democrático				Democrático			
Natureza dos programas e das ações habitacionais: ( ) regulação ( ) redistribuição ( ) provisão							
Universalismos das ações:							
Grau de permissividade que atua na regulação:							
Grau de institucionalização das políticas							
Grau de centralização da gestão							
Corpo técnico: Quantidade				Qualificação			
Grau de burocracia:							
1.1.2 Articulação dos agentes que compõem a Cadeia de Provisão - (Pontuação de 1 a 5)							
	Conselho Municipal		Conferência Municipal		Fóruns		Grupos de Referência Local
Participação							
Usuário							
Agencia Imobiliária							
Proprietários Fundiários							
Empresas Loteadoras							
Pequenos Promotores							
Grandes Promotores							
Governo Local							
Construtores							
Cooperativas							
Administradores, manutenção, reforma e demolição							
Efetividade							
Reconhecimento Institucional							
Participação dos agentes em reuniões de conselhos dos programas e projetos		Frequência			Participação		
		Sempre	Às vezes	Nunca	Alta	Média	Baixa
Agente promotor							
Agente gestor							
Agente financeiro							
Agente executor							
Agente produtor							
Agente fiscalizador							
Agente fornecedor de insumos							
Agente prestador de serviços							
Agente beneficiário							
Agente Imobiliário							
Proprietário Fundiário							
Empresa Loteadora							
Cooperativas							
1.1.3. Previsão de recursos financeiros							
Recursos Externos	Sim	Não	% de participação	Recursos Próprios	Sim	Não	% de participação
Organismos Internacionais				IPTU			
Governo Federal				Fiscalização			
Governo Estadual				Estatuto da Cidade			
		Cooperativas					
		Consórcios					
		Dotações Municipais					
		Recursos Oriundos de Fundos Sociais					
		Provenientes de Financiamentos					
		Banco de Terras					
		Imposto sobre Circ. de Mercadoria					

1.1.4 Desempenho da instância governamental no papel como facilitador do processo de provisão habitacional									
Eventos promovidos - (Pontuação de 1 a 5)	Sim			Não			Pontuação		
Fóruns da Cidade									
Conferências Municipais									
Grupos de Referências Locais (associação de moradores para participar do projeto)									
Apoio ao Desenvolvimento de Cooperativas									
Articulação com SINDUSCON Local									
Desenvolvimento Tecnológico do Setor da CC									
1.1.5 Grau de racionalidade atribuído	Políticas			Programas			Projetos		
Participação dos Beneficiários	Alta	Média	Baixa	Alta	Média	Baixa	Alta	Média	Baixa
Elaboração e Cumprimento de Cronograma	Sim		Não	Sim		Não	Sim		Não
Definição de Metas para Suprir a Demanda	Sim		Não	Sim		Não	Sim		Não
1.1.6 Política de informação							SIM	Não	Efetividade (1 a 5)
Existência de órgão municipal específico para coletar registros administrativos por Secretaria									
Gerente de informação por Secretaria Municipal									
Articulações em torno de um sistema local de informações com a participação de agentes promotores, financiadores, executores, alocadores e mantenedores da cadeia de provisão habitacional, distribuindo entre eles as funções de observadores, analistas e gestores das informações									
Contratação de serviços especializados para realização de levantamentos sobre demanda, satisfação e APO									
Articulação da Secretaria com as agências locais que constituem os sistemas formais de estatísticas públicas									
IBGE	Secretarias Municipais			Agências Estatísticas Estaduais			Outras		

1.2.1. Formalização de procedimentos de monitoramento e avaliação de projetos									
OBS <sub>1</sub> : Exigidos pelos órgãos promotores, financiadores ou gestores							SIM		NÃO
OBS <sub>2</sub> : Iniciativa local: da própria Secretaria ou pelos conselhos municipais, dos programas ou do projeto							SIM		NÃO
Publicização	Projeto 1		Projeto 2		Projeto 3		Projeto 4		
Entre a alta administração da Secretaria	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	
Entre os conselhos	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	
Entre os agentes promotores, gestores e financiadores	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	
Entre os técnicos que atuam no projeto	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	
Entre os agentes implementadores que atuam no projeto	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	
Na imprensa local	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	
Entre os beneficiários	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	
Aspectos avaliados	Desempenho(metas físicas)		Eficiência(metas financeiras)		Eficácia		Efetividade		
1.2.2. Utilização de ferramentas de automação de escritórios		Desenho de projetos				Planejamento de projetos			
		Orçamentos de projetos				Administração de projetos			
		Sistema de informação gerencial							
1.2.3 Formalização dos sub-processos de Implementação de Projetos					Formalizados		Procediment o escrito		Avaliados
Sistema gerencial e decisório									
Sub-processo de divulgação e informação do projeto entre os beneficiários									
Sub-processo de divulgação e informação do projeto entre os agentes implementadores									
Sub-processo de seleção de agentes implementadores									
Sub-processo de seleção de beneficiários									
Sub-processo capacitação de agentes									
Sub-processo capacitação de beneficiários									
Sub-processo dos sistemas logísticos e operacionais									
Sub-processo de provisão de recursos materiais									
Sub-processo de monitoramento									
Sub-processo de avaliação interna									

### 1.3 Planejamento estratégico

1.3.1. Principais aspectos	Existe		Acompanhamento	
	Sim	Não	Sim	Não
Planejamento estratégico municipal				
Planejamento estratégico da Secretaria				
Planejamento plurianual da Secretaria				
Planejamento anual da Secretaria				
Distribuição de responsabilidade pelos projetos entre os técnicos				
Plano de desenvolvimento de RH no âmbito da Secretaria				
Estudos de integração administrativa entre as Secretarias				
Projetos de pesquisa e desenvolvimento com instituições de pesquisa e universidades				
Plano efetivo de desenvolvimento de parcerias				
Plano efetivo de desenvolvimento de agentes e beneficiários				
Previsão de recursos e procedimentos para problemas emergenciais				
Estrutura organizacional da Secretaria				
<div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: flex-start;"> <div style="text-align: center;"> <p>Indefinida</p>  </div> <div style="text-align: center;"> <p>Departamental</p>  </div> <div style="text-align: center;"> <p>Matricial</p> <p><small>Atribuições</small></p>  </div> <div style="text-align: center;"> <p>Terceirizada</p>  </div> </div>				

### 1.4. Modelo de gestão da informação

1.4.1. Formas de gestão da informação					
Sistemas de informação precários		As informações circulam apenas no âmbito da alta gerência			
Qualquer informação é acessível		As informações divulgadas pela alta gerência são selecionadas previamente			
Há centralização das informações, mas quando são atribuídas as responsabilidades, elas são distribuídas aos responsáveis					
1.4.2. Tecnologias aplicadas a sistemas de informação					
Executive Information Systems	Sistemas Gerenciadores de Banco de Dados	Data Warehouse	Utilitários(anti-vírus, cópia, etc)		
Sistema de Apoio à Decisão	Ferramentas de Automação de Escritórios	Inteligência Artificial			
Enterprise Resource Planning	Sistemas Especialistas	Data Mining			
Sistema de Telecomunicação	Recursos da Internet	Aplicativos(Office)			
1.4.3 Planejamento do processamento de informação		Pontuação de 1 a 5			
Procedimento formal de cópias de arquivos					
Procedimento de controle e níveis de acesso à informação					
Técnico responsável pela organização da informação na Secretaria					
Consultoria contratada para a área de gerenciamento da informação					
Plano de manutenção e substituição dos Hardwares e Softwares					
Equipe especializada em informação e previsão para capacitá-la					
Previsão de investimento em tecnologia da informação					
Integração SI entre as Secretarias					
Plano de manutenção e substituição dos computadores					
Bancos de dados existentes					





## Protocolo da terceira etapa da pesquisa

### **Apresentação**

Este protocolo tem por objetivo orientar as atividades a serem desenvolvidas nos estudos de caso que serão realizados na terceira etapa da pesquisa em três Secretarias Municipais de Habitação (SMHs).

### **Objetivos**

Nesta etapa, o objetivo é observar o comportamento das variáveis de operacionalização dos sistemas de monitoramento vigentes. Este objetivo foi desmembrado em dois objetivos parciais, quais sejam:

- 1) caracterizar o comportamento das variáveis de operacionalização do sistema de monitoramento vigente nas SMHs;
- 2) identificar as limitações e possibilidades de adequar os sistemas de monitoramento vigentes nas SMHs ao sistema de monitoramento de referência.

### **Questão de pesquisa**

As perguntas que irão orientar esta etapa da pesquisa são:

- Como as SMHs realizam o monitoramento de suas intervenções?
- Como os sistemas de monitoramento vigentes nas SMHs podem ser ajustados visando compartilhar suas informações a um sistema único de monitoramento das intervenções dos governos municipais no campo habitacional?

Estas perguntas serão respondidas através de dados obtidos nos estudos de caso a serem realizados ao longo de um período mínimo de duas semanas em cada SMH. Com base nos dados obtidos nos estudos de caso, será feita uma descrição do comportamento das variáveis organizacionais que determinam os processos de monitoramento destas SMHs. A caracterização das variáveis de operacionalização será realizada a partir da análise desta descrição.

### **Pressupostos**

O pressuposto desta etapa de pesquisa é:

- As características das variáveis de operacionalização dos SMs vigentes nas SMHs pesquisadas podem ser adequadas às características previstas para o SM que representa o modelo de sistematização de informações relativas às intervenções governamentais no campo habitacional.

## **Método e dados**

Para o levantamento das evidências objetivas desta etapa da pesquisa, serão utilizadas como técnicas de pesquisa a observação participante, a observação direta, a análise de documentos e entrevistas abertas. As entrevistas serão realizadas em duas etapas. Na primeira, o conteúdo é o modelo de sistema de monitoramento. Para direcionar a entrevista, será utilizado o protótipo do modelo elaborado na etapa anterior da pesquisa.

Na segunda parte, a entrevista será realizada com vistas a verificar o comportamento das variáveis organizacionais que representam a axiomática e a infra-estrutura do processo de monitoramento vigente no local em estudo. Ela será orientada pelo instrumento de pesquisa elaborado e testado na etapa anterior.

A primeira atividade a ser realizada na Secretaria será a apresentação do protótipo do modelo. A partir da demonstração de seu manuseio, será solicitado ao(s) entrevistado(s) que indique o grau de processamento que os indicadores sugeridos no protótipo apresentam na Secretaria. Também será solicitado que o entrevistado indique a importância que atribui a cada indicador. Finalmente, ainda por meio do protótipo, será solicitado ao(s) entrevistado(s) que atribuam as características que julgam adequadas às variáveis de operacionalização do sistema de monitoramento.

Com base nos dados coletados na primeira parte da entrevista, será feita uma análise do comportamento das variáveis de operacionalização do sistema de monitoramento simulado no protótipo.

Na segunda etapa da entrevista, serão efetuadas perguntas orientadas pelo instrumento de pesquisa que contém os aspectos considerados para determinar o comportamento das variáveis organizacionais que determinam a axiomática e a infra-estrutura dos processos de monitoramento de intervenções no campo habitacional vigentes nas SMHs.

Além das entrevistas, as evidências serão coletadas mediante análises de documentos e observações diretas.

## Conteúdo básico das partes do relatório final da etapa da pesquisa

O conteúdo do relatório desta etapa da pesquisa será distribuído entre os seguintes itens:

- i) Descrição comparativa do comportamento das variáveis de operacionalização dos sistemas de monitoramento simulados pelos entrevistados através do protótipo de baixa fidelidade;
- j) Descrição comparativa do comportamento das variáveis que representam a axiomática e a infra-estrutura do processo de monitoramento vigente nos locais pesquisados e a sua interferência no comportamento das variáveis de operacionalização do sistema de monitoramento;
- k) Análise das replicações literais e teóricas observadas nas descrições anteriores;
- l) Análise da possibilidade de estruturação de uma base de informações comum, para monitorar as intervenções governamentais no campo habitacional com abrangência nacional, a partir dos projetos que as constituem com base na sistematização de informação existente em cada local pesquisado.

## Leituras apropriadas

- Tipologias de avaliação de políticas públicas;
- Processo de implementação de intervenções governamentais em espaços urbanos no campo habitacional;
- O papel dos indicadores sociais na avaliação de políticas públicas;
- Estatísticas públicas;
- A relação entre avaliação e monitoramento de informações;
- Estudo do processo de produção, coleta, armazenamento, processamento, divulgação e uso de informações;
- Procedimentos de modelagem de informações;
- Sistemas de informação e seu desenvolvimento;

- Teoria das organizações;
- Informação em empresas públicas;
- A teoria dos sistemas e da complexidade e suas relações com as redes de organização públicas e privadas;
- As tecnologias de informação.

### **Fontes de informação**

- Reuniões de trabalho agendadas ao longo do desenvolvimento do estudo;
- Entrevistas informais com os técnicos que atuam na Secretaria Municipal de Habitação;
- Documentos técnicos produzidos pela instituição onde foi desenvolvido o estudo de caso;
- Documentos técnicos produzidos por outras instituições que apresentam informações relevantes para os propósitos do estudo.

### Anexo 3

#### Características dos Sistemas de Indicadores Identificados

Denominação oficial	Denominação simplificada	Código interno	Local de origem	Contexto	Agentes sociais envolvidos	Número de
Indicadores de Desenvolvimento	IDHab	01	Brasil	Dissertação de Mestrado	Pesquisadores	3
Índice de Desenvolvimento de	IDI	02	Brasil	Dissertação de Mestrado	Pesquisadores	4
Índice de Qualidade dos Municípios	IQVM-RJ	03	Brasil	Fundação CIDE	Centro de informações e dados do Rio de	7
Indicadores de Qualidade de Vida	IQV-RJ	04	Brasil	Estudo acadêmico	Instituições de pesquisa	4
Núcleo Básico de Indicadores Ambientais	NBIA-OCDE	05	Europa	Comitê de Política Ambiental da OCDE	Instituições Ambientalistas	14
Indicadores de Desenvolvimento	IDS-UNCSD/IBGE	06	ONU	Agenda 21	Países associados à ONU	4
Indicadores Urbanos Globais (básicos)	IUG-UNCHS (HABITAT)	07	ONU	Conferência HABITAT II	Países associados à ONU	7
Indicadores da Agenda Habitat	Agenda HABITAT	08	ONU	Decorrentes da Conferência de	Países associados à ONU	6
Dobris Assessment (Indicadores Ambientes)	Dobris Assessment	09	Europa	Agência Ambiental Européia	Países associados da Agência Ambiental	16
Dobris Assessment +3	Dobris+3	10	Europa	Agência Ambiental Européia	Países associados à Agência Ambiental	10
Indicadores Projeto Cities 21-ICLEI	Cities 21-ICLEI	11	Europa	International Council for Local Environmental	Países associados ao Internacional Council	4
Núcleo Básico de Indicadores ambientais	GEO-CIDADES	12	Brasil/Europa	UNEP	PNUMA, MMA/IBAMA/Consórcio	25
Core Indicators-GEO CITIES	GEO CITIES	13	Europa	GLOBAL CITIES 21	Programa das Nações Unidas para o Meio	4
Informações Municipais-Consulta de Dados	SICAM	14	Brasil	Caixa Econômica Federal	Caixa Econômica Federal	16
Sistema Nacional de Indicadores Urbanos	SNIU	15	Brasil	Secretaria de Desenvolvimento	Governo Brasileiro	6
Housing Indicators	HI /1º indicadores	16	ONU/Banco Mundial	UNCHS/WB	Países membros da ONU/WB	2
Indicadores Urbanos Globais	HABITAT Preliminar	17	ONU/Banco Mundial	UNCHS/WB	Países membros da ONU/WB	6
Índice Social/Municipal	ISM	18	Brasil	Instituto Polis		0
Índice de Gestão Municipal	IGM	19	Brasil	Instituto Polis		0
Índice de Qualidade de Vida Urbana	IQVU	20	Brasil	Secretarias Municipais do Planejamento e	Secretarias Municipais do Planejamento e	11
Mapa de Exclusão Social de Belo Horizonte	MESBH	21	Brasil	Secretarias Municipais do Planejamento e	Secretarias Municipais do Planejamento e	11
Mapa do fim da fome	MFF	22	Brasil	PNUD	PNUD	0
Mapa de Exclusão/Inclusão	IEX-SP	23	Brasil	Núcleo de Seguridade e Assistência Social da	NASS-PUCSP; equipes da campanha	10
Mapa da Pobreza de Curitiba	MPC	24	Brasil	Universidade Federal do Paraná	UFPR/PARDES/IPPUC	5
Mapa de Exclusão/Inclusão	MESSA	25	Brasil		NASS/PUCSP/POLIS	0
Mapa de Exclusão/Inclusão Social	MESRP	26	Brasil		NASS/PUCSP/POLIS	0
Índice de Desenvolvimento	IDH-RJ	27	Brasil	Prefeitura do RJ	PNUD,IPEA,PMR	8

Denominação oficial	Denominação simplificada	Código interno	Local de origem	Contexto	Agentes sociais envolvidos	N. de temas
Cadastro Único	Cadastro Único	28	Brasil	IPEA	IPEA, governos federal, estadual,	6
Fundo de Garantia por Tempo de Serviço	FGTS	29	Brasil	Universidade de São Carlos, Departamento	Fundo de garantia por tempo de serviço,	7
Avaliação de Habitação de Alta Densidade e	AHADBA	30	Brasil/Itália	Tese de doutorado	Governo da cidade, bairro/comunidade,	5
Avaliação de Tecnologias de	ATEHIS	31	Brasil	Dissertação de mestrado	Empresas de construção de pequeno	10
Key Performance Indicators	KPI	32	Inglaterra	Department off trade and industry in	Produtores, trabalhadores e	0
Sistema de Indicadores de Qualidade e	NORIE/UFRGS	33	Brasil	Núcleo orientado para inovação da edificação-	SEBRAE-RS, SINDUSCON-RS,	4
Housing Indicators in Australia	HI Austrália	34	Austrália	Department of Housing and	Consumidores, loteadores,	12
Índice de Desenvolvimento	IDH-Recife	35	Brasil	Prefeitura do Recife	Fundação João Pinheiro; Instituto de	5

Denominação simplificada	Conceito	Disponibilidade de ficha	Abrangência territorial	Publicização	Disponibilização
IDHab	Medidas de desenvolvimento	Sim	Nacional	Artigo científico	Estudos Econômicos da Construção Vol 5.N.1(8).Paq.123-150
IDI	Grau de desenvolvimento	Sim	Internacional	Artigo científico	Estudos Econômicos da Construção Vol 5.N.1(8).Paq.89-121
IQVM-RJ	Avaliação do potencial para o	Sim	Municipal	Artigo científico	<a href="http://www.cide.rj.gov.br">http://www.cide.rj.gov.br</a> e Caderno de Pesquisas em Administração, São
IQV-RJ	Qualificação de regiões	Sim	Municipal	Artigo científico	Revista Brasileira de Estatística, Rio de Janeiro, v.58, n210, p 7-4
NBIA-OCDE	Framework Pressão-Estado-	Sim	Internacional	Variada	<a href="http://www.oecd.org">http://www.oecd.org</a>
IDS-UNCSD/IBGE	Aspectos do desenvolvimento	Sim	Internacional	Variada	<a href="http://www.un.org/esa/sustdev">http://www.un.org/esa/sustdev</a>
IUG-UNCHS (HABITAT)	Capacitação em intercâmbio	Sim	Internacional	Revista Geo Cidades	
Agenda HABITAT	Medir o progresso na	Sim	Internacional	Variada	<a href="http://www.urbanobservatory.org/indicators/guide/">http://www.urbanobservatory.org/indicators/guide/</a>
Dobris Assessment	Meio Ambiente Urbano	Sim	Internacional	Variada	<a href="http://www.org.eea.eu.in">http://www.org.eea.eu.in</a>
Dobris+3	Meio Ambiente Urbano	Sim	Internacional	Variada	<a href="http://www.org.eea.eu.int">http://www.org.eea.eu.int</a>
Cities 21-ICLEI	Avaliação de estratégias	Sim	Internacional	Variada	<a href="http://www.cities21.com/iclei.htm">http://www.cities21.com/iclei.htm</a>
GEO-CIDADES	Análise de problemas	Sim	Internacional	Variada	<a href="http://www.ceroi.net/index.htm">http://www.ceroi.net/index.htm</a>
GEO CITIES	Identificação dos principais	Sim	Internacional	Variada	<a href="http://www.ceroi.net/index.htm">http://www.ceroi.net/index.htm</a>
SICAM	Desenvolvimento Municipal	Não	Nacional	Específica na intranet da	
SNIU	Desenvolvimento Municipal	Sim	Nacional	Internet	<a href="http://www.planalto.gov.br">http://www.planalto.gov.br</a>
HI /1º indicadores	Avaliação do funcionamento	Não	Internacional	Artigo científico	FLOOD, J. Urban and Housing Indicators. In: Urban Studies, vol. 34, nº10, 1635-1665, 1997.
HABITAT Preliminar	Estratégia global para abrigo no	Não	Internacional	Artigo científico	FLOOD, J. Urban and Housing Indicators. In: Urban Studies, vol. 34, nº10, 1635-1665, 1997.
ISM		Não	Municipal	Publicação Instituto Polis	<a href="http://www.polis.gov.br">http://www.polis.gov.br</a>
IGM		Não	Municipal	Publicação Instituto Polis	<a href="http://www.polis.gov.br">http://www.polis.gov.br</a>
IQVU	Qualidade de vida com	Sim	Municipal	Variada	<a href="http://www.pmbh/iqvu">http://www.pmbh/iqvu</a>
MESBH	Concepção de exclusão social	Sim	Municipal	Variada	Revista da Secretaria Municipal de Planejamento
MFF	Cálculo a insuficiência de	Sim	Nacional	Variada	PNUD
IEX-SP	Relação entre exclusão e	Sim	Municipal	Variada	Vídeos e cartilhas, livro e meio magnético
MPC	Revelar os bairros com	Não	Municipal	Relatório	
MESSA		Não			KOGA, D. Medidas de Cidades: entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: Cortez,
MESRP		Não			KOGA, D. Medidas de Cidades: entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: Cortez,
IDH-RJ	Desenvolvimento Humano e	Sim	Municipal	Variada	KOGA, D. Medidas de Cidades: entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: Cortez,
Cadastro Único	Avaliar as condições de	Sim	Nacional	Artigo científico	BARROS, R.P. & CARVALHO, M. Utilizando o Cadastro Único para construir indicadores
FGTS	Dar maior transparência às	Sim	Nacional	Relatórios de pesquisa e	Relatório: Metodologia de avaliação dos programas de habitação e saneamento



Denominação simplificada	Conceito	Disponibilidade de ficha	Abrangência territorial	Publicização	Disponibilização
AHADBA	Avaliação de projeto de	Não	Internacional	Tese de doutorado	LUCINI, H. Inovação tecnológica ou racionalização integrada de projeto e tecnologia.
ATEHIS	Avaliar tecnologias de	Sim	Estadual por Capitais	Dissertação de mestrado	<a href="http://www.infohab.org.br">http://www.infohab.org.br</a>
KPI	Avaliar o desempenho de	Sim	Nacional	Internet	<a href="http://www.dti.gov.uk">http://www.dti.gov.uk</a>
NORIE/UFRGS	Medição de desempenho das	Sim	Nacional	Internet	<a href="http://www.cpgec.ufrgs.br/norie/proj_inst">http://www.cpgec.ufrgs.br/norie/proj_inst</a>
HI Austrália	Orientação de políticas	Sim	Nacional	Artigo científico	FLOOD, J. Housing Indicators in Australia: a consultative method. In: NETH. J of Housing and
IDH-Recife	Pobreza humana	Sim	Municipal	Variada	KOGA, D. Medidas de Cidades: entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: Cortez,

## Anexo 4

### Ferramentas que representam o modelo de sistematização de informações relativas às intervenções governamentais

**Quadro A4.1 - Quadro das características das variáveis de operacionalização do sistema de monitoramento**

#### OBJETIVO

Geral	1. Favorecer o exercício da cidadania	2. Orientar políticas públicas	3. Disponibilizar dados para pesquisas acadêmicas	4. Promover a aprendizagem institucional
Específico(s):	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Indicar a relação entre o planejamento e a execução da implementação</li> <li>- Identificar problemas e dificuldades da implementação</li> <li>- Verificar a validade ou relevância dos pressupostos planejados em cada etapa</li> <li>- Verificar a relevância da intervenção ao longo do tempo</li> </ul>			

#### CONCEITO

O monitoramento de informações visa ao planejamento, ao acompanhamento e à avaliação de intervenções a partir de informações relativas a sua formulação, implementação e características específicas por parte dos seus formuladores, implementadores e beneficiários

#### ESTRUTURA TEMÁTICA<sup>108</sup>

Módulo1:Regras que definem o programa	Módulo2:Condições de implementação dos projetos	Módulo 3:Características dos projetos
Dimensão 1.1: Perfil do gasto público	Dimensão 2.1: Estrutura de operação do sistema habitacional em nível local	Dimensão 3.1: Desempenho
Dimensão 1.2: Forma de organização da intervenção	Dimensão 2.2: Dinâmica dos agentes implementadores do sistema habitacional em nível local	Dimensão 3.2: Eficiência
Dimensão 1.3: Organização da demanda		Dimensão 3.3: Eficácia
Dimensão 1.4: Aderência à demanda		Dimensão 3.4: Efetividade

#### METODOLOGIA

Para a determinação da dimensão conceitual dos indicadores:	Para a determinação da dimensão operacional dos indicadores:
1. Botton up      2. Top down	Ficha metodológica

#### INDICADORES QUALITATIVOS

Inclusão de aspectos específicos e subjetivos da realidade em análise

#### NÍVEIS DE ANÁLISE

Referência: Espaço geográfico			
Empreendimento	Bairro	2. Município	3. Região metropolitana
Referência: Unidade organizacional			
Administração municipal		Secretaria Municipal	
Referência: População			
Bairro	Empreendimento	Município	

#### CONTEXTO

Organizações governamentais	Nacional	Estadual:	Municipal	Instituição
Organizações não governamentais	Nacional	Estadual	Municipal	

#### ATOES SOCIAIS ENVOLVIDOS(Não são excludentes entre si)

1. Comunidade	2. Agentes implementadores	3. Pesquisadores
---------------	----------------------------	------------------

#### ORIGEM DOS DADOS

Censos	Pesquisas amostrais locais	Sistemas de indicadores	Registros administrativos municipais	Registros administrativos do programa e de seus projetos
--------	----------------------------	-------------------------	--------------------------------------	--

#### PUBLICIZAÇÃO

1. Video	2. Cartilhas	3. Livro	4. Meio magnético	5. Intranet
6. Revista	7. Relatório	8. Divulgação na imprensa	9. Internet	

<sup>108</sup> As sub-dimensões estão apresentadas no Quadro A4.3

## Quadro A4.2 - Quadro com o detalhamento da estrutura temática do modelo abrangente de sistemas de monitoramento de intervenções governamentais no campo habitacional

### MODULO 1: REGRAS QUE DEFINEM OS PROGRAMAS AOS QUAIS OS PROJETOS ESTÃO VINCULADOS

A relevância das dimensões consideradas neste módulo é a possibilidade de identificar as mudanças necessárias no processo decisório da intervenção, ao longo de sua implementação. O objetivo não é estabelecer um tipo ideal de situação de implementação, mas identificar os pontos fortes e fracos para o gestor responsável por elaborar e ajustar a estratégia de implementação de um programa a partir dos projetos que o constituem. Sua utilidade está exatamente na identificação de quatro grandes eixos estruturadores da ação estatal que devem ser sistematicamente considerados no processo decisório de intervenção (NEPP, 1999, p. 39).

#### DIMENSÃO 1.1: PERFIL DO GASTO PÚBLICO DOS PROJETOS/PROGRAMAS<sup>109</sup>

A maioria dos municípios vem criando um Fundo Habitacional, cujos recursos são empregados tanto para financiar programas formulados no próprio município como aqueles que os municípios aderem e que exigem contrapartidas. Cada programa ou projeto deveria ser monitorado em termos de saúde financeira e econômica. Os indicadores que possibilitam tal monitoramento são apresentados a seguir.

	INDICADORES	Momento	Regularidade	Fase do projeto
1.1.1	1. Valor acrescido a cada novo termo aditivo incorporado <sup>B</sup>	10	Semestral	Concepção e execução
1.1.2	2. Taxa de inadimplência do financiamento <sup>B e C</sup>	29	Anual	Uso

#### DIMENSÃO 1.2: FORMA DE ORGANIZAÇÃO DOS PROJETOS/PROGRAMAS

Esta dimensão diz respeito às exigências de integração entre instituições governamentais de diferentes níveis, necessárias para a implementação dos projetos que compõem o programa. Esta integração pode ser tanto vertical – considerando as esferas federais, estaduais e municipais – como horizontais – considerando diferentes instituições de uma esfera. A importância para os formuladores em monitorar esta dimensão está na possibilidade de acompanhar sua influência nos resultados obtidos em cada projeto ao longo da implementação do programa. Na esfera municipal, ela pode ser uma referência para projetos futuros.

	INDICADORES	Momento	Regularidade	Fase do projeto
1.2.1	3. Número de esferas governamentais participantes <sup>B, C e D</sup>	4	1 vez	Concepção
1.2.2	4. Número de instituições participantes segundo suas esferas de atuação <sup>B, C e D</sup>	4	1 vez	Concepção

#### DIMENSÃO 1.3: ORGANIZAÇÃO DA DEMANDA DOS PROJETOS/PROGRAMAS

Podem ser consideradas duas formas de organização da demanda efetiva<sup>110</sup> dirigida aos programas habitacionais. A primeira é caracterizada pela existência de um cadastro junto à instituição responsável pela provisão habitacional no município ou no estado. A segunda se caracteriza pela manifestação da necessidade através de associações comunitárias ou de moradores de uma determinada comunidade, cujas condições habitacionais são precárias. Nos dois casos, é possível que ocorra a participação dos usuários ou beneficiários na formulação do projeto, implementação e avaliação. Se o programa exigir participação nestas três etapas, é provável que seja necessário desenvolver trabalhos sociais, junto aos beneficiários, visando sua organização de forma que possam participar adequadamente do processo de concepção, implementação e avaliação do projeto. A exemplo do grupo anterior, o monitoramento do grau de participação dos beneficiários em cada projeto possibilita avaliar a adequação do grau de exigência da organização da demanda ao longo da implementação do programa e relacioná-lo com os resultados obtidos nos projetos de forma a verificar sua influência.

	INDICADORES	Momento	Regularidade	Fase do projeto
1.3.1	5. Grau de participação dos beneficiários <sup>D</sup>	19,20,21	Anual	Concepção e execução

#### DIMENSÃO 1.4: ADERÊNCIA À DEMANDA DOS PROJETOS/PROGRAMAS

O monitoramento da aderência à demanda reflete, em última instância, a satisfação dos beneficiários com os resultados alcançados nos diferentes projetos que compõem os programas. No caso de programas habitacionais, tradicionalmente, a aderência à demanda tem sido determinada na etapa de sua formulação, considerando como referência a sua adequação ao perfil do déficit habitacional a que se propõe atingir. Esta pode ser considerada uma medida de aderência quantitativa. As medidas qualitativas podem também ser consideradas, embora sua obtenção exija o estabelecimento de procedimento específico como levantamentos que incluam a satisfação dos beneficiários.

	INDICADORES	Momento	Regularidade	Fase do projeto
1.4.1	6. Contribuição ao perfil do déficit habitacional <sup>C e D</sup>	4	1	Projeto e execução
1.4.2	7. Cumprimento dos prazos de implementação <sup>C</sup>	10	Semestral	Projeto e execução
1.4.3	8. Taxa de inadimplência <sup>B e C</sup>	10	Anual	Ocupação
1.4.4	9. Nível de permanência dos beneficiários nos imóveis <sup>B</sup>	11 e 23	Anual	Ocupação

<sup>109</sup> Os indicadores podem se referir aos projetos que constituem estes programas.

<sup>110</sup> Demanda efetiva é aquela que já foi cadastrada e está registrada pelo poder público. Demanda potencial é aquela que não possui registro e é identificada por levantamentos sócio-econômicos oficiais ou semi-oficiais.

## MÓDULO 2: CONDIÇÕES DE IMPLEMENTAÇÃO DOS PROJETOS/PROGRAMAS

No modelo adotado como referência para estruturar a temática do sistema de monitoramento, as condições de implementação do projeto foram denominadas como estruturas de operação e seu significado foi expresso nos seguintes termos: a) “Trata-se de explicitar a base institucional a partir da qual a ação dos agentes implementadores ocorre”; e b) “são consideradas as condições que influenciam tanto a execução da estratégia de implementação quanto o comportamento dos agentes implementadores”. (NEPP, 1999 p. 72). Aplicando estes significados ao contexto de intervenções no campo habitacional, dois aspectos podem ser monitorados, quais sejam: a) o sistema habitacional urbano; e b) a dinâmica dos agentes participantes do projeto.

## DIMENSÃO 2.1: ESTRUTURA DE OPERAÇÃO DO SISTEMA HABITACIONAL EM NÍVEL LOCAL

Sete aspectos que constituem o sistema habitacional foram considerados relevantes para caracterizar a base institucional que condiciona a implementação dos projetos: a estrutura e a lógica organizacional, a dimensão financeira, a dimensão física, os recursos humanos, o quadro jurídico, as determinações externas e as características do município. A referência para monitorar estes aspectos foi a revisão da literatura quanto à estrutura dos sistemas habitacionais, apresentada no capítulo 2 deste relatório, bem como o estudo realizado por AKATSUKA & YOSHIDA, 1999 relativo ao sistema de desenvolvimento de infra-estrutura no Japão.<sup>111</sup>

## SUB-DIMENSÃO 2.1.1: ESTRUTURA E LÓGICA ORGANIZACIONAL DO SISTEMA HABITACIONAL LOCAL

A estrutura organizacional do sistema habitacional local é entendida como a relação entre as instituições governamentais e as instituições representativas e deliberativas da comunidade.

INDICADORES		Momento	Regularidade	Fase do projeto
2.1.1.1	10. Tempo de ocupação da área pelos beneficiários <sup>B, C e D</sup>	9	1	Concepção
2.1.1.2	11. Composição dos CMH e CDU <sup>B, C e D</sup>	9	1	Concepção
2.1.1.3	12. Capacidade deliberativa dos CMH e CDU <sup>B, C e D</sup>	9	1	Concepção
2.1.1.4	13. Nivel na hierarquia institucional das instituições participantes no âmbito das administrações públicas e privadas <sup>B, C e D</sup>	9	1	Concepção
2.1.1.5	14. Institucionalidade dos CMH e CDU <sup>B, C e D</sup>	9	1	Concepção
2.1.1.6	15. Abrangência dos CMH e CDU <sup>B, C e D</sup>	9	1	Concepção

## SUB-DIMENSÃO 2.1.2: DIMENSÃO FINANCEIRA DO SISTEMA HABITACIONAL LOCAL

Diz respeito à constituição da estrutura financeira do sistema habitacional local e os resultados que tal estrutura vem alcançando. As informações que revelam a constituição da estrutura financeira são qualitativas. São os fundos de recursos a serem estabelecidos no município, com a finalidade de prover recursos à implementação de sua política habitacional.

INDICADORES		Momento	Regularidade	Fase do projeto
2.1.2.1	16. Fundo Municipal de Habitação (FMH) existente <sup>B, C e D</sup>	9	1	Concepção
2.1.2.2	17. Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU) existente <sup>B, C e D</sup>	9	1	Concepção
2.1.2.3	18. Autonomia financeira dos FMH e FMDU <sup>B, C e D</sup>	9	1	Concepção
2.1.2.4	19. Número de habitação entregue sem contrato <sup>B</sup>	9	Anual	Concepção
2.1.2.5	20. Vendas irregulares ocorridas <sup>B</sup>	9	Anual	Concepção
2.1.2.6	21. Grau de controle da situação efetiva dos contratos <sup>B, e C</sup>	9	Anual	Concepção

## SUB-DIMENSÃO 2.1.3: DIMENSÃO FÍSICA DO SISTEMA HABITACIONAL LOCAL

Por dimensão física do sistema habitacional local está sendo considerada a capacidade instalada do governo local para fazer frente às necessidades habitacionais. Trata-se, portanto, das características físicas do ambiente que abriga a sede da secretaria habitacional local como números de setores que abriga, local para direcionamento dos beneficiários, local para atendimento, local para realização de atividades de engenharia e arquitetura, tipos de equipamentos disponíveis, equipes de campo especializadas, número de veículos disponibilizados para os serviços de campo, entre outros.

INDICADORES		Momento	Regularidade	Fase do projeto
2.1.3.1	22. Área útil da sede	9	Anual	Concepção
2.1.3.2	23. Número de equipes de campo especializadas	9	Anual	Concepção
2.1.3.3	24. Distribuição espacial das divisões e equipes	9	Anual	Concepção

<sup>111</sup>Os aspectos analisados pelos autores coincidem, se não em denominação, pelo menos em significado, com os aspectos adotados na sistematização da temática do sistema de monitoramento, aqui proposta. Os autores consideraram os seguintes aspectos: o desenvolvimento de recursos humanos, o arranjo institucional para o desenvolvimento da infra-estrutura, as finanças públicas, a rede de consultores existentes, as características da indústria da construção no sentido de sua caracterização segundo o tamanho e quantidade das empresas, as leis existentes, o mercado, o grau de desenvolvimento tecnológico do setor produtor, a qualidade dos projetos, o nível de investimento em pesquisa e desenvolvimento e, finalmente, as características das empresas construtoras quanto aos seus processos de produção, da força de trabalho nelas empregadas, da sua organização, dos seus sistemas gerenciais e do gerenciamento dos projetos que desenvolvem.

## SUB-DIMENSÃO 2.1.4: RECURSOS HUMANOS DO SISTEMA HABITACIONAL LOCAL

Aqui podem ser considerados os recursos humanos que atuam em todo o sistema habitacional local, o que incluiria os projetistas, os consultores e prestadores de serviço em geral. No âmbito desta pesquisa serão considerados os recursos humanos empregados pela instituição local responsável pela provisão de habitação de interesse social

INDICADORES		Momento	Regularidade	Fase do projeto
2.1.4.1	25. Grau de escolaridade do corpo técnico	9	Anual	Concepção
2.1.4.2	26. Experiência profissional do corpo técnico	9	Anual	Concepção
2.1.4.3	27. Treinamento do corpo técnico <sup>B e D</sup>	9	Anual	Concepção
2.1.4.4	28. Contratação de consultores	9	Anual	Concepção

## SUB-DIMENSÃO 2.1.5: QUADRO JURIDICO DO SISTEMA HABITACIONAL LOCAL

Refere-se ao quadro jurídico do município em termos de instrumentos de implementação da política urbana e habitacional.

INDICADORES		Momento	Regularidade	Fase do projeto
2.1.5.1	29. Instrumentos jurídicos em elaboração <sup>B, C e D</sup>	9	Anual	Concepção
2.1.5.2	30. Instrumentos jurídicos em implementação <sup>B, C e D</sup>	9	Anual	Concepção
2.1.5.3	31. Instrumentos jurídicos utilizados <sup>B, C e D</sup>	9	Anual	Concepção
2.1.5.4	32. Grau de atualização dos Instrumentos jurídicos <sup>B, C e D</sup>	9	Anual	Concepção

## SUB-DIMENSÃO 2.1.6: DETERMINAÇÕES EXTERNAS DO SISTEMA HABITACIONAL LOCAL

São as restrições, as coações, as contingências, os problemas e as oportunidades a que o sistema habitacional pode estar submetido. Estes conceitos foram interpretados por Chiavenato apud Moresi (2001a) como sendo, respectivamente: restrição é uma limitação causada pelo ambiente que reduz o grau de liberdade das instituições; coação é imposição do ambiente a qualquer organização; contingência é o que pode acontecer de forma incerta, afetando sensivelmente o funcionamento de uma organização, problema é um acontecimento que afeta desfavoravelmente o desempenho da organização e oportunidade é uma situação favorável que deve ser explorada.

INDICADORES		Momento	Regularidade	Fase do projeto
2.1.6.1.	33. Taxa de crescimento da população urbana no município <sup>B, C</sup>	9	Anual	Concepção
2.1.6.2.	34. Índice de favelamento do município	9	Anual	Concepção
2.1.6.3	35. Interferência da comunidade na implementação dos projetos	10	Mensal	Concepção
2.1.6.4	36. Índice de favelamento por distrito municipal	9	Anual	Concepção
2.1.6.5	37. Cumprimento dos prazos previstos para a liberação de recursos <sup>B e C</sup>	10	Mensal	Concepção

## SUB-DIMENSÃO 2.1.7: CARACTERÍSTICAS DO MUNICÍPIO

São aspectos que podem revelar a capacidade técnico-organizacional do município em contribuir para o alcance dos objetivos do projeto.

Indicadores de caracterização genérica do município		Momento	Regularidade	Fase do projeto
2.1.7.1.1 a n	IBGE-cidades <sup>C</sup>	9	Segundo disponibilidade de dados	Concepção
2.1.7.2.1 a n	SICAM			
2.1.7.3.1 a n	SNIU			
2.1.7.4.1 a n	SIMBRASIL			
2.1.7.5.1 a n	Indicadores ambientais			
2.1.7.6.1 a n	Geo-cidades			
Medidas genéricas urbanas residuais				
2.1.7.7.1 a n	Linha de pobreza <sup>C</sup>	9	Segundo disponibilidade de dados	Concepção
2.1.7.8.1 a n	Linha de indigência <sup>C</sup>			
Medidas genéricas urbanas temáticas				
2.1.7.10.1 a n	Índice de Gini <sup>C</sup>			
2.1.7.11.1 a n	Índice de Theil <sup>C</sup>			
2.1.7.12.1 a n	Mapa da fome <sup>D</sup>			
2.1.7.13.1 a n	Mapa do fim da fome			
2.1.7.14.1 a n	Indicadores de Qualidade de Vida <sup>B e C</sup>	Momento	Regularidade	Fase do projeto
2.1.7.15.1 a n	Sistema de Monitoramento da Qualidade de Vida Urbana - IQV – Curitiba <sup>B</sup>	9	Segundo disponibilidade de dados	Concepção
2.1.7.16.1 a n	Indicadores de Desenvolvimento Humano – IDH <sup>C</sup>			
2.1.7.17.1 a n	Índice das condições de vida - ICV			
2.1.7.18.1 a n	Índice social do município – ISM <sup>B</sup>			
Medidas intra-urbanas residuais		Momento	Regularidade	Fase do projeto
2.1.7.19.1 a n	Mapa da exclusão/inclusão - São Paulo	9	Segundo disponibilidade de dados	Concepção
2.1.7.20.1 a n	IQVU - Índice de qualidade da vida urbana - PMBH			

Medidas intra-urbanas temáticas		Momento	Regularidade	Fase do projeto
2.1.7.21.1 a n	Mapa da pobreza - Curitiba	9	Segundo disponibilidade de dados	Concepção
2.1.7.22.1 a n	Mapa de exclusão social – Belo Horizonte			
Medidas intra-urbanas genéricas		Momento	Regularidade	Fase do projeto
2.1.7.23.1 a n	IDH - Rio de Janeiro e Recife	9	Segundo disponibilidade de dados	Concepção
2.1.7.24.1 a n	ICV - Rio de Janeiro e Recife			
Indicadores da cadeia de provisão habitacional		Momento	Regularidade	Fase do projeto
2.1.7.25	38. Preço da habitação pela renda por distrito <sup>C, D</sup>	9	Segundo disponibilidade de dados	Concepção
2.1.7.26	39. Aluguel da habitação pela renda por distrito <sup>D</sup>			
2.1.7.27	40. Área de habitação por pessoa por distrito <sup>C, D</sup>			
2.1.7.28	41. Materiais empregados na construção das habitações por distrito <sup>C, D</sup>			
2.1.7.29	42. Habitações irregulares por distrito <sup>C, D</sup>			
2.1.7.30	43. Relação entre os preços dos terrenos urbanizados e os não urbanizados por distrito <sup>C, D</sup>			
2.1.7.31	44. Gastos com infra-estrutura por distrito <sup>C, D</sup>			
2.1.7.32	45. Produção privada de habitação por distrito <sup>C, D</sup>			
2.1.7.33	46. Produção pública de habitação por distrito <sup>C, D</sup>			
2.1.7.34	47. Investimento privado em habitação por distrito <sup>C, D</sup>			
2.1.7.35	48. Investimento público em habitação por distrito <sup>C, D</sup>			
2.1.7.36	49. Oferta de crédito habitacional por classe salarial disponível no município <sup>C, D</sup>			
Indicadores da cadeia de produção habitacional		Momento	Regularidade	Fase do projeto
2.1.7.37	50. Porte das empresas construtoras sediadas no município	9	Segundo disponibilidade de dados	Concepção
2.1.7.38	51. Condições de transporte			
2.1.7.39	52. Valor/m <sup>2</sup> construído <sup>C</sup>			
2.1.7.40	53. Condições de comercialização			
2.1.7.41	54. Condições de estocagem			
2.1.7.42	55. Articulação da cadeia produtiva <sup>D</sup>			
2.1.7.43	55. Unidades habitacionais produzidas anualmente no município <sup>B, C e D</sup>			
2.1.7.44	56. Investimento anual em construção no município <sup>C e D</sup>			
2.1.7.45	58. Taxa de investimento anual em construção no município			
2.1.7.46	59. Estrutura industrial			
2.1.7.47	60. Qualidade construtiva			
2.1.7.48	61. Grau de modernização gerencial das empresas			
2.1.7.49	62. Empresas qualificadas pelo PBQP_HABITAT			
2.1.7.50	63. Intensidade de mão-de-obra			
2.1.7.51	64. Salários pagos			
2.1.7.52	65. Qualificação da mão-de-obra			
2.1.7.53	66. Emprego e recursos humanos <sup>D</sup>			
2.1.7.54	67. Oferta de materiais básicos			
2.1.7.55	68. Fornecedores qualificados pelo PBQP-H			
2.1.7.56	69. Grau de mecanização dos canteiros de obras do município			
2.1.7.57	70. Oferta de equipamentos de pequeno, médio e grande porte			

## DIMENSÃO 2.2: DINÂMICA DOS AGENTES IMPLEMENTADORES DO SISTEMA HABITACIONAL EM NÍVEL LOCAL

A dinâmica dos agentes implementadores tem por significado o conjunto complexo de características e fatores que inclui: o grau de conhecimento que eles dispõem sobre os objetivos do programa e das fases da política que constituem, assim como, dos incentivos e punições existentes e/ou acionados para motivar suas opções. Tal entendimento leva em conta o universo heterogêneo que constitui os agentes implementadores, no que se refere à sua distribuição na hierarquia das organizações (NEPP, 1999). Em função de tal heterogeneidade, os agentes implementadores foram classificados em NEPP (1999) em três categorias, a saber: os decisores, os gerentes e os executores. Os programas habitacionais podem ser formulados no âmbito de qualquer uma das esferas governamentais, o que impõe a necessidade de ser considerada uma categorização específica para os agentes implementadores. Os principais agentes implementadores, que tradicionalmente atuam em projetos habitacionais, são: agente promotor, agente gestor, agente financeiro; agente executor; agente produtor; agente fiscalizador; agente fornecedor de insumos; agente prestador de serviços.

A partir da consideração dos diferentes agentes e seus níveis de atuação, podem ser estabelecidos os aspectos que serão monitorados, relacionados às suas dinâmicas.

Estes aspectos podem ser: 1) os graus de conhecimento e clareza que tenham em relação aos objetivos dos programas propostos; 2) a maior ou menor compatibilização que exista entre seus perfis sócio-econômicos, profissionais e de capacitação e os papéis e tarefas que devam realizar no processo de implementação em curso; 3) e os graus de motivação que tenham em relação à implementação das intervenções (sistema de incentivos e punições).

Os indicadores que são apresentados no modelo para avaliar estes aspectos estão diferenciados segundo o tipo de agentes participantes. Para os agentes gestores<sup>112</sup>, os indicadores sugeridos para avaliar o grau de adesão são: 1) aprovação das condições de capacitação dos Programas; 2) a aprovação das condições de operação dos programas; e 3) a avaliação acerca da satisfação dos técnicos envolvidos na implementação e dos usuários.

Quanto ao agente executor, o modelo prevê que a avaliação seja do próprio profissional que está exercendo o papel de gerente do projeto. No caso de projetos habitacionais, no entanto, em função de necessidade de participação de vários técnicos na sua implementação, o mais adequado seria direcionar o monitoramento para a unidade executora. Os indicadores sugeridos na apresentação do modelo não se aplicam a este caso e podem ser substituídos por outros três indicadores, a saber: 1) o grau de formação dos técnicos da equipe do agente executor; 2) o número de outros projetos já executados no âmbito do mesmo programa; 3) número de projetos já implementados no município.

Para avaliar o grau de participação dos usuários ou beneficiários em dimensões estratégicas da gestão do programa, são sugeridos, na apresentação do modelo, os seguintes indicadores: 1) grau de participação dos beneficiários nos conselhos; e 2) avaliações subjetivas dos beneficiários quanto à participação comunitária. No caso de projetos habitacionais, nem sempre são estruturados conselhos específicos e a representação dos beneficiários ocorre através dos Conselhos Municipais de Habitação.

O segundo indicador relativo às avaliações subjetivas dos beneficiários quanto à participação comunitária, a sua determinação está vinculada à existência de uma sondagem entre os beneficiários. Neste caso, fica evidente a necessidade de adotar indicadores qualitativos.

Por fim, é proposto que deve ser avaliado o sucesso da capacitação do programa. No caso de programas educacionais é proposto na apresentação do modelo, que esta avaliação seja realizada pelo diretor da escola. No caso de programas habitacionais a avaliação pode ser atribuída ao gerente da unidade executora, e o indicador qualitativo sugerido é o que representa as suas percepções subjetivas a respeito do processo de capacitação do programa.

Como pode ser observado, para todos os indicadores sugeridos no modelo, é necessário estabelecer um procedimento de registros dos dados que possibilitam determinar sua dimensão operacional. No entanto, como os agentes que atuam nos programas habitacionais, não se restringem àqueles que foram listados na apresentação do modelo, o comportamento dos agentes implementadores responsáveis pela produção das habitações poderia ser também monitorado, através de informações exigidas no edital de licitação, as quais são relacionadas à habilitação jurídica, à regularização fiscal, à qualificação técnica, econômica e financeira.

O agrupamento destas informações relativas a cada projeto pode ser relevante para orientar iniciativas que visam ao desenvolvimento técnico-organizacional de empresas que atuam na produção de habitação de interesse social, tendo em vista que o enfrentamento da problemática habitacional no país passa pela necessidade de desenvolver esforços que viabilizem a participação de tais empresas em intervenções desta natureza.

<sup>112</sup> No modelo, são citados como exemplos de agentes gestores de programas os diretores de escola, médicos-chefe de unidades básicas de saúde ou de unidades de saúde da família, gerentes de agência da CEF e do Banco do Brasil para programas de crédito, diretores ou responsáveis por entidades assistenciais para programas de apoio à criança, etc. No caso de projetos habitacionais, os agentes gestores podem estar distribuídos entre as três esferas de governo. No caso de programas federais, o agente gestor é o atual Ministério das Cidades. No caso de programas estaduais, os agentes gestores são as diversas Companhias Estaduais de Habitação. No caso de programas municipais, os agentes gestores são as Secretarias Municipais de Habitação ou órgãos equivalentes.

SUB-DIMENSÃO 2.2.1: AGENTE GESTOR DOS PROJETOS/PROGRAMAS		Momento	Regularidade	Fase do projeto
2.2.1.1	71. Aprovação das condições de capacitação	10	Anual	Execução
2.2.1.2	72. Aprovação das condições de operação	10	Anual	Execução
2.2.1.3	73. Grau de satisfação dos técnicos	10	Anual	Execução
2.2.1.4	74. Grau de satisfação dos beneficiários	10	Anual	Execução
SUB-DIMENSÃO 2.2.2: AGENTE EXECUTOR DOS PROJETOS/PROGRAMAS		Momento	Regularidade	Fase do projeto
2.2.2.1	75. Grau de formação dos técnicos que representam o agente executor	10	Anual	Execução
2.2.2.2	76. Número de projetos habitacionais já implementados no município <sup>B e C</sup>	10	Anual	Execução
2.2.2.3	77. Número de outros projetos já executados no âmbito do mesmo programa <sup>C</sup>	10	Anual	Execução
2.2.2.4	78. Satisfação do gerente da unidade executora em relação ao processo de capacitação oferecido			
SUB-DIMENSÃO 2.2.3: AGENTE PRODUTOR DOS PROJETOS/PROGRAMAS		Momento	Regularidade	Fase do projeto
2.2.3.1	79. Habilitação jurídica <sup>B e C</sup>	17,18	Anual	Concepção
2.2.3.2	80. Regularização fiscal <sup>B e C</sup>			
2.2.3.3	81. Qualificação financeira <sup>B e C</sup>			
2.2.3.4	82. Qualificação técnica <sup>B e C</sup>			
2.2.3.5	83. Qualificação econômica <sup>B e C</sup>			
SUB-DIMENSÃO 2.2.4: PARTICIPAÇÃO DOS USUÁRIOS NOS PROJETOS/PROGRAMAS		Momento	Regularidade	Fase do projeto
2.2.4.1	84. Grau de participação nos Conselhos <sup>B, C e D</sup>	11	Anual	Concepção
2.2.4.2	85. Avaliação subjetiva quanto à participação comunitária <sup>B, C e D</sup>			

#### MÓDULO 3: CARACTERÍSTICAS DOS PROJETOS/PROGRAMAS

Inclui aspectos do processo e dos resultados dos projetos e dos programas que os contemplam

#### DIMENSÃO 3.1: DESEMPENHO

Indicadores que mensuram o desempenho em termos de quantidades de serviço e de produto				
INDICADORES		Momento	Regularidade	Fase do projeto
3.1.1	86. Quantidade de cada produto prevista por período <sup>C, D</sup>	10	Mensal	Projeto e execução
3.1.2	87. Quantidade de cada produto realizada por período <sup>C, D</sup>			
3.1.3	88. Relação entre a quantidade de cada produto prevista e a realizada no período <sup>D</sup>			
3.1.4	89. Quantidade de cada atividade prevista por período <sup>B</sup>			
3.1.5	90. Relação entre a quantidade de cada atividade prevista e a realizada no período <sup>B</sup>			
3.1.6	91. Percentagem da quantidade de cada produto executado em relação ao seu total previsto para <sup>B</sup>			
3.1.7	92. Percentagem de cada atividade executada em relação ao seu total previsto <sup>B</sup>			

#### DIMENSÃO 3.2: EFICIÊNCIA

Qualidade de um programa ou projeto analisado sob os parâmetros de tempo e custos.

#### SUB-DIMENSÃO 3.2.1: METAS FINANCEIRAS

As metas financeiras são estabelecidas a partir da quantidade de serviço prevista para cada atividade, em um determinado período. Os indicadores que podem monitorar estas metas são aqueles que informam se a quantidade de serviço realizado, seja para cada atividade, seja para o projeto como um todo, em determinado período, coincide com as quantidades de serviços previstas neste período associadas a cada atividade ou ao projeto como um todo.

INDICADORES		Momento	Regularidade	Fase do projeto
3.2.1	93. Valor total de cada atividade realizada por período <sup>B; C e D</sup>	10	Mensal	Projeto e execução
3.2.2	94. Relação entre os valores monetários de cada atividade realizada e prevista por período <sup>B</sup>			
3.2.3	95. Valor total de cada atividade prevista por período <sup>B</sup>			
3.2.4	96. Percentagem do valor monetário de cada atividade realizada em relação ao seu valor total previsto no período <sup>B</sup>			



## SUB-DIMENSÃO 3.2.2: CUSTOS

O foco é a variação entre os custos previstos inicialmente para o projeto ou programa e os custos das atividades realizadas, tanto a cada período como no prazo total do projeto ou programa.

INDICADORES		Momento	Regularidade	Fase do projeto
3.2.2.1.	97. Variação entre os custos previstos para cada atividade e os realizados por período <sup>B</sup>	10	Mensal	Projeto e execução
3.2.2.2	98. Variação entre os custos previstos e os realizados no total <sup>B</sup>			
3.2.2.3	99. Percentual de acréscimos decorrentes dos termos aditivos <sup>B</sup>			
3.2.2.4	100. Variação do custo da menor unidade (área, comprimento) do produto de cada atividade			

## SUB-DIMENSÃO 3.3: EFICÁCIA

A relação entre as características dos sub-processos que constituem o processo de implementação e dos produtos deles resultantes. Por exemplo, o sub-processo de seleção dos beneficiários tem como uma de suas características, a forma de divulgação de sua realização entre os interessados. Ela pode ser feita através da mídia local ou simplesmente afixando o edital em alguns pontos estratégicos onde circulam os interessados. Quanto ao produto resultante deste sub-processo, a rigor, seria o número de pessoas recrutadas. A eficácia do processo seria determinada pelo número de pessoas recrutadas para a seleção e o tipo de procedimento utilizado na divulgação, de forma a revelar a adequação do processo. Entretanto, a falta de processos definidos para exercer as atividades envolvidas na implementação dos projetos contribuiu para aumentar as dificuldades em mensurar, tanto as características como os produtos destes processos. Principalmente no caso de projetos e programas habitacionais. Existe uma resistência por parte dos envolvidos na implementação dos projetos em monitorarem, tanto as características dos processos que desenvolvem como os resultados deles decorrentes. Considera-se oportuno lembrar que empresas privadas que aderem aos programas de qualidade e produtividade submetem seus sub-processos às auditorias periódicas.

## SUB-DIMENSÃO 3.3.1: SISTEMA GERENCIAL E DECISÓRIO

Na metodologia tomada como referência, são sugeridos três indicadores para monitorar a eficácia deste sub-processo, quais sejam, a competência dos gerentes, a capacidade de implementar decisões e o grau de centralização e descentralização. A dificuldade é determinar a dimensão operacional destes indicadores, principalmente, em ambientes organizacionais em que sua estrutura é praticamente indefinida. Podem ser tomados indicadores associados a outras sub-dimensões da estrutura temática como os índices de metas físicas e metas financeiras do projeto, cumpridas mensalmente.

INDICADORES		Momento	Regularidade	Fase do projeto
3.3.1.1	101. Índice de execução das metas físicas por período <sup>B: C e D</sup>	10	Mensal	Concepção e Execução
3.3.1.2	102. Índice de execução das metas financeiras por período			

## SUB-DIMENSÃO 3.3.2: SUBPROCESSO DE DIVULGAÇÃO DO PROJETO ENTRE OS BENEFICIÁRIOS

O sub-processo de divulgação dos projetos habitacionais entre os beneficiados varia segundo o tipo de atividade que ele contempla e os produtos delas resultantes. Um projeto de produção de unidades habitacionais, normalmente, quando os recursos necessários à sua realização são disponibilizados, os beneficiários já estão recrutados, seja através de cadastramento prévio junto ao órgão municipal responsável pela provisão habitacional, seja através da organização comunitária que já encaminhou a solicitação da intervenção.

Neste caso, a divulgação tem muito mais o objetivo de obter a adesão dos beneficiários ao projeto do que recrutá-los. Os aspectos a serem divulgados envolvem tanto as normas de adesão ao programa como as características urbanísticas e arquitetônicas do empreendimento. Em função disto, a divulgação deve apresentar características explícitas de transparência e publicização.

INDICADORES		Momento	Regularidade	Fase do projeto
3.3.2.1	103. Número de reuniões realizadas com a comunidade <sup>B: C e D</sup>	10	Mensal	Concepção e Execução
3.3.2.2	104. Número de entrevistas individuais <sup>B: C e D</sup>			

## SUB-DIMENSÃO 3.3.3: SUBPROCESSO DE DIVULGAÇÃO ENTRE OS AGENTES IMPLEMENTADORES

O grande número de agentes implementadores nos projetos habitacionais pode exigir sub-processos diferenciados para a divulgação do projeto entre eles. Sendo assim, indicadores específicos devem ser estabelecidos para cada um destes sub-processos, apesar da complexidade que isto possa representar. Além disto, é necessário definir no processo de desenvolvimento do projeto os momentos que as atividades de divulgação são realizadas e, em função de suas características, definir quais as formas de monitorá-las.

INDICADORES		Momento	Regularidade	Fase do projeto
3.4.3.1	105. Reuniões com agentes implementadores <sup>C e D</sup>	17	Mensal	Concepção e Execução

## SUB-DIMENSÃO 3.3.4: SUBPROCESSO DE INFORMAÇÃO ENTRE OS BENEFICIÁRIOS

Do ponto de vista do beneficiário, o processo de informação pode ser considerado adequado em função do ajustamento do prazo em que eles as recebem e do grau de entendimento dos conteúdos que elas oferecem. No caso de projetos habitacionais voltados para populações carentes, a forma de apresentar as informações exige maior cuidado, uma vez que a maioria dos beneficiários possui baixo grau de escolaridade. O sub-processo de informação entre os beneficiários inicia no momento em que é cadastrada a demanda efetiva junto ao poder público local e se prolonga, em alguns casos, até o fim da vida útil do imóvel. A partir do cadastramento da demanda, se estabelece uma relação entre o poder público e o beneficiário que vai, em grande medida, ser permeada pelas informações divulgadas na medida em que o projeto vai sendo delineado.

INDICADORES		Momento	Regularidade	Fase do projeto
3.4.4.1	106. Regularidade no envio de correspondências aos beneficiários	10	Mensal	Concepção e Execução
3.3.4.2	107. Número de correspondências enviadas ao longo de determinado período <sup>B</sup>			
3.3.4.3	108. Grau de satisfação dos beneficiários com o processo de informação			
3.3.4.4	109. Número de atendimentos individuais dos beneficiários ao longo de determinado período <sup>B; C e D</sup>			
3.3.4.5	110. Número de reuniões realizadas com a comunidade ao longo de determinado período <sup>B; C e D</sup>			
3.3.4.6	111. Número de beneficiários com documentação adequada para elaboração dos contratos <sup>B</sup>			
3.3.4.7	112. Número de beneficiários que comparecem para a assinatura dos contratos na data prevista <sup>B</sup>			
3.3.4.8	113. Número de documentos recebidos entre todos que foram solicitados <sup>B</sup>			
3.3.4.9	114. Grau de conhecimento das regras básicas			
3.3.4.10	115. Principais esclarecimentos solicitados			
3.3.4.11	116. Comportamento frente à necessidade de informação			

## SUB-DIMENSÃO 3.3.5: SUBPROCESSO DE INFORMAÇÃO ENTRE OS AGENTES IMPLEMENTADORES

Para monitorar a adequação do subprocesso de informação aos agentes implementadores, poderiam ser utilizados indicadores qualitativos que revelassem a satisfação destes agentes em relação ao referido subprocesso.

INDICADORES		Momento	Regularidade	Fase do projeto
3.3.5.1.	117. Número de retorno da documentação enviada para aprovação <sup>B e C</sup>	15	Mensal	Concepção

## SUB-DIMENSÃO 3.3.6: SUBPROCESSO DE SELEÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS

O processo de seleção de beneficiários deve, via de regra, estar baseado em critérios de equidade. Cada programa habitacional estabelece seus critérios de seleção. O monitoramento do processo de seleção dos beneficiários pode ser realizado pela transparência nos critérios adotados na seleção. Quando a seleção dos beneficiários não é adequada, é provável que estes, a medida que passem a ocupar a unidade habitacional, tenham dificuldade em pagar o financiamento e busquem nova moradia, sendo estes aspectos que podem monitorar este sub-processo.

INDICADORES		Momento	Regularidade	Fase do projeto
3.3.6.1.	118. Existência de critérios para seleção dos beneficiários	29	Anual	Ocupação
3.3.6.2.	119. Adequação do grupo selecionado aos objetivos			
3.3.6.3	120. Forma de publicização	11		

## SUB-DIMENSÃO 3.3.7: SUBPROCESSO DE SELEÇÃO DOS AGENTES IMPLEMENTADORES

O processo de seleção dos agentes implementadores apresenta características diferentes conforme a função que desempenham no projeto. Alguns programas já definem, na sua fase de formulação quais as instituições exercerão a função de determinados agentes. Na maioria das vezes, o subprocesso de seleção dos agentes implementadores não é desenvolvido para todos os agentes que intervêm no processo de implementação. Para os agentes que não são realizadas seleções, existe um conjunto de normas e exigências que devem cumprir, as quais são verificadas na etapa denominada de elegibilidade. Quando estas normas e exigências não estão adequadas, a documentação é devolvida tantas vezes quantas forem necessárias, até atingir a adequação exigida. Quanto aos demais agentes, geralmente instituições privadas, como é o caso do agente produtor e os agentes que prestam serviços - transporte, projetos, fiscalização, entre outros - o processo de seleção, a rigor, segue as normas de licitação. Nestes casos, alguns indicadores podem ser determinados como o número de potenciais agentes implementadores que compram o edital de licitação; o número de potenciais agentes implementadores que entregam propostas técnicas; e a variação entre os valores dos orçamentos dos potenciais agentes implementadores e os valores previstos no edital.

INDICADORES		Momento	Regularidade	Fase do projeto
3.3.7.1	121. Número de potenciais agentes implementadores que compram o edital de licitação <sup>B</sup>	17	1	Concepção
3.3.7.2	122. Número de potenciais agentes implementadores que entregam propostas técnicas <sup>B e C</sup>			
3.3.7.3	123. Variação entre o orçamento dos potenciais agentes implementadores e os previstos no edital <sup>B</sup>			

## SUB-DIMENSÃO 3.3.8: SUB-PROCESSO DE CAPACITAÇÃO DOS AGENTES IMPLEMENTADORES

Conforme as características dos programas, há maior ou menor necessidade de capacitação de alguns dos agentes implementadores ou de todos eles. O processo de capacitação para um programa específico consiste em preparar os agentes para implementar as suas normas e exigência. Este processo, via de regra, consiste na distribuição de manuais, realização de reuniões ou seminários. Os aspectos que devem ser avaliados aqui podem ser os prazos, as dinâmicas e os conteúdos. O procedimento a ser adotado para monitorá-los seria o levantamento da percepção dos agentes sobre estes aspectos de forma a estabelecer indicadores como o grau de pertinência dos conteúdos, o grau de abrangência dos conteúdos e o grau de adequação dos prazos em que foi realizada a capacitação.

INDICADORES		Momento	Regularidade	Fase do projeto
3.3.8.1	124. Grau de pertinência dos conteúdos	11	Semestral	Execução
3.3.8.2	125. Grau de abrangência dos conteúdos			
3.3.8.3	126. Grau de adequação dos prazos em que foi realizada a capacitação			

## SUB-DIMENSÃO 3.3.9: SUB-PROCESSO DE CAPACITAÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS

A capacitação dos beneficiários varia conforme as características de cada programa. Atualmente, uma das exigências dos agentes financiadores é a capacitação dos beneficiários. Este processo se caracteriza, tal como o de capacitação dos agentes implementadores, por distribuição de manuais em forma de cartilhas, distribuição de folhetos, realização de reuniões e, em alguns casos, seminários. O relevante a considerar é que o objetivo da capacitação deve estar perfeitamente definido. Ela pode ser realizada visando à participação dos usuários nas diferentes etapas do projeto, ou pode ser visando ao desenvolvimento comunitário e à educação ambiental.

INDICADORES		Momento	Regularidade	Fase do projeto
3.3.9.1	127. Grau de pertinência dos conteúdos	11	Mensal	Execução
3.3.9.2	128. Grau de abrangência dos conteúdos			
3.3.9.3	129. Grau de adequação dos prazos em que foi realizada a capacitação			

## SUB-DIMENSÃO 3.3.10: SUB-PROCESSO DO SISTEMA LOGÍSTICO E OPERACIONAL

As informações associadas a este grupo devem se referir à suficiência de recursos e de tempo necessários para a implementação do projeto.

INDICADORES		Momento	Regularidade	Fase do projeto
3.3.10.1	130. Relação entre a quantidade de cada atividade prevista e a realizada no período <sup>B e D</sup>	10	Mensal	Execução

## SUB-DIMENSÃO 3.3.11: SUB-PROCESSO DE MONITORAMENTO INTERNO

Tal como está sendo defendido neste trabalho, o monitoramento é o que condiciona a avaliação. Isto permite inferir que a qualidade da avaliação depende da qualidade do monitoramento, assim como da sua abrangência e da sua regularidade.

INDICADORES		Momento	Regularidade	Fase do projeto
3.3.11.1	131. Regularidade do monitoramento interno <sup>B</sup>	11	Anual	Concepção e execução
3.3.11.2	132. Grau de contribuição do monitoramento			
3.3.11.3	133. Grau de sistematização do monitoramento interno			
3.3.11.4	134. Grau de socialização do monitoramento interno			

## SUB-DIMENSÃO 3.3.12: SUB-PROCESSO AVALIAÇÃO INTERNA

A rigor, os indicadores relativos ao monitoramento do processo de avaliação apresentam a mesma representação literal que aqueles considerados para o processo de monitoramento. A sutil diferença está na determinação de seu lócus, que lá é o monitoramento e aqui é a avaliação. Esta diferença está na análise que é realizada a partir dos dados coletados no monitoramento, considerando, principalmente, que os dados podem ser simplesmente coletados, no caso os indicadores, e não serem analisados. Neste caso não se configura uma avaliação porque o valor não é julgado apenas apresentado.

INDICADORES		Momento	Regularidade	Fase do projeto
3.3.12.1	135. Regularidade da avaliação interna	11	Anual	Concepção e execução
3.3.12.2	136. Grau de contribuição da avaliação interna			
3.3.12.3	137. Grau de sistematização da avaliação interna			
3.3.12.4	138. Grau de divulgação da avaliação interna			

## DIMENSÃO 3.4: EFETIVIDADE

Refere-se às alterações que se pretende provocar na realidade sobre a qual o programa incide. Corresponde ao valor adicionado à realidade.

## SUB-DIMENSÃO 3.4.1: EFETIVIDADE SOCIAL

O grau de confiança alcançado, as redes sociais e os graus de apoios são os indicadores sugeridos na apresentação da metodologia tomada como referência para monitorar os resultados relativos ao capital social. Porém, não são apresentados os procedimentos para obtê-los.

Quanto à satisfação dos agentes implementadores e dos beneficiários, na apresentação da metodologia, é sugerido considerar, como indicadores para monitorá-las, os níveis de satisfação dos agentes implementadores e dos beneficiários. Porém, também neste caso, não são apresentados os procedimentos para obtê-los.

Algumas considerações devem ser feitas em relação à avaliação da efetividade social. Na apresentação da metodologia tomada como referência, DRAIBE, 2001, ela foi mostrada como sendo relativa a dois aspectos, quais sejam, o capital social e a satisfação dos beneficiários. No caso de intervenções habitacionais, a avaliação de satisfação pode incluir a avaliação do efeito do projeto no capital social da comunidade por ele beneficiada.

A literatura especializada considera que a avaliação da satisfação dos beneficiários deve levar em conta aspectos subjetivos e objetivos como os que incluem as características físicas do espaço urbano, onde a intervenção foi implementada, isto é, área, densidade, layout, tipo e número de garagens. Outros aspectos como a interação dos residentes, atividades para crianças e adolescentes, atividades e participação em associação de moradores ou de bairro, atividades formais e informais, práticas políticas e de gerenciamento e manutenção também podem ser monitoradas através de uma pesquisa de satisfação, além de variáveis como idade, sexo, renda, escolaridade e até características pessoais que podem ser objetivamente mensuradas como controle emocional, tipo de personalidade e status no ciclo de vida.

O monitoramento da satisfação dos beneficiários levando em conta todos estes aspectos, para ser efetivado, necessita de que haja um consenso em torno de quais deles seriam monitorados e de que forma seria efetuado.

Os aspectos demográficos podem ser monitorados a partir do cadastramento dos beneficiários, sendo necessário estabelecer um procedimento padrão de forma que os seus dados possam ser utilizados com a finalidade de avaliar a satisfação dos moradores. Estes dados, para serem utilizados com o propósito comparativo, devem ser levantados quando da seleção dos beneficiários e posteriormente, após a ocupação, há necessidade de realizar novo levantamento. A recomendação é que este segundo levantamento seja realizado após ter decorrido um ano do início desta ocupação.

Com relação aos aspectos físicos a serem monitorados eles podem se referir ao entorno urbano relativo ao projeto, ao empreendimento em si e à unidade habitacional.

A avaliação da satisfação dos moradores por meio de características demográficas e do ambiente que eles ocupam é questionada na bibliografia. Os especialistas consideram que a adequação destas características aos padrões considerados mínimos não necessariamente indica que os moradores estejam satisfeitos com elas. Em função disto, pode ser relevante a realização de levantamentos visando obter dados subjetivos da percepção dos beneficiários relativos a sua moradia.

Por fim, ainda resta comentar o fato de que o monitoramento da efetividade social do projeto pode ser realizado a partir do acompanhamento das medidas sócio-territoriais levantadas para o local, sejam elas genéricas urbanas ou intra-urbanas.

SUB-DIMENSÃO 3.4.1: CAPITAL SOCIAL		Momento	Regularidade	Fase do projeto
3.4.1.1	139. Quantidade de organizações formais e informais no local da intervenção <sup>C e D</sup>	9 e 11	Semestral	Concepção, execução e ocupação
3.4.1.2	140. Grau de participação <sup>C e D</sup>			
3.4.1.3	141. Iniciativas voltadas para a comunidade <sup>B e D</sup>			
3.4.1.4	142. Presença de entidades governamentais e não governamentais			
3.4.1.5	143. Parcerias firmadas <sup>B e D</sup>			
3.4.1.6	144. Eventos promovidos nos últimos 12 meses <sup>B, C e D</sup>			

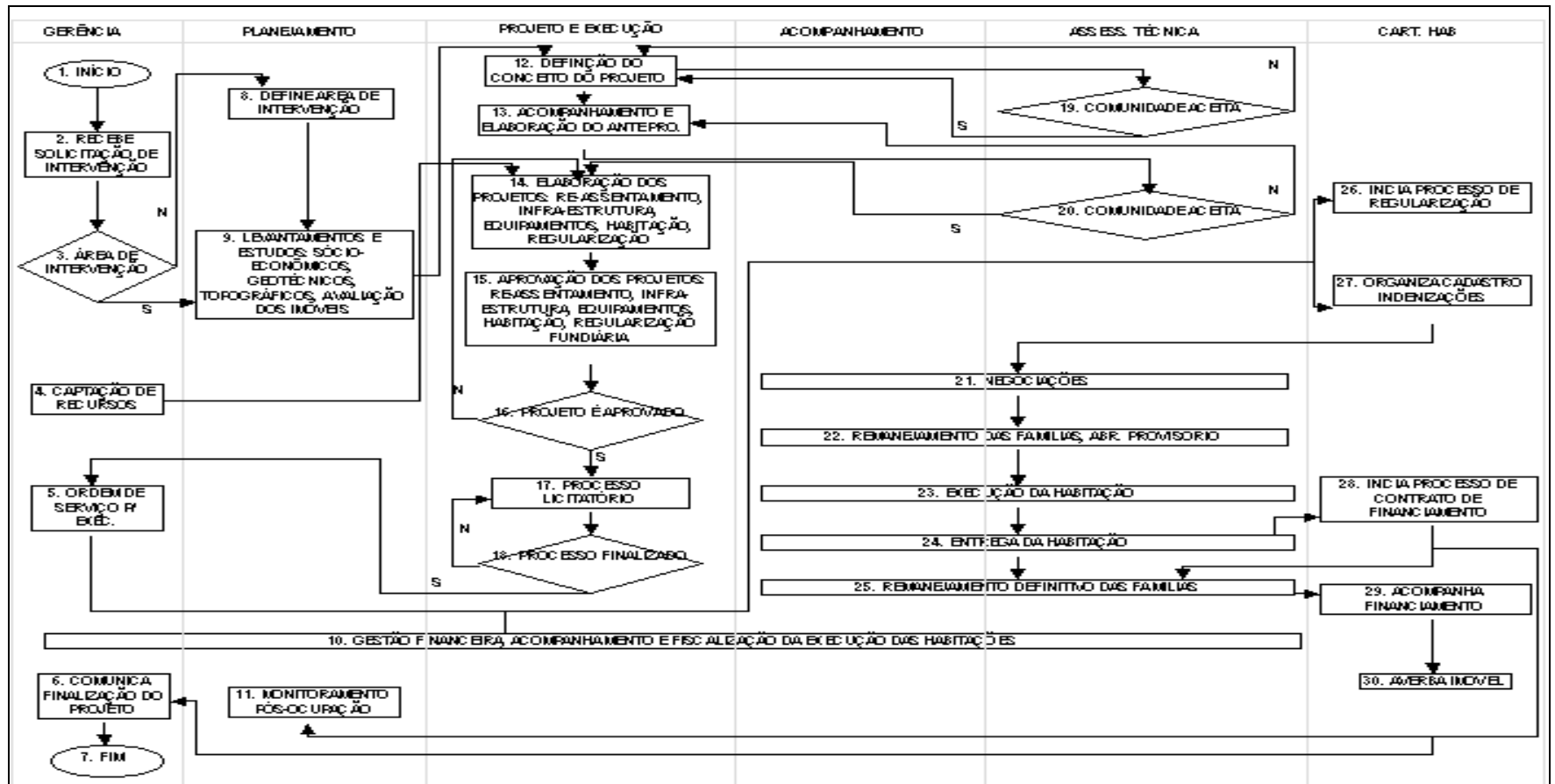
SUB-DIMENSÃO 3.4.2: SATISFAÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS		Momento	Regularidade	Fase do projeto
Indicadores objetivos relativos à qualidade de vida				
3.4.2.1	145. Questão de raça e gênero	9 e 11	Anual	Concepção, execução e ocupação
3.4.2.3	146. Relações familiares e riscos pessoais			
3.4.2.4	147. Situação ocupacional <sup>C</sup>			
3.4.2.5	148. Habitabilidade <sup>D</sup>			
3.4.2.6	149. Consolidação do núcleo habitacional			
3.4.2.7	150. Renda <sup>B, C e D</sup>			
3.4.2.8	151. Escolarização <sup>C</sup>			
3.4.2.9	152. Participação			
3.4.2.10	153. Saúde e deficiência			
Indicadores objetivos relativos à moradia				
3.4.2.11	154. Relativos à unidade habitacional	13	Anual	Ocupação
3.4.2.12	155. Relativos ao empreendimento			
3.4.2.13	156. Relativos ao entorno			
Indicadores subjetivos				
3.4.2.14	155. Satisfação com o imóvel	13	Anual	Ocupação
3.4.2.15	156. Grau de melhorias implementadas no imóvel por iniciativa do beneficiário			
3.4.2.16	157. Índice de percepção do projeto por parte dos beneficiários			
3.4.2.17	158. Índice de gastos com a moradia a partir da sua ocupação			
3.4.2.18	159. Intenção de permanência no local <sup>D</sup>			
SUB-DIMENSÃO 3.4.3: SATISFAÇÃO DOS AGENTES IMPLEMENTADORES				
INDICADOR QUALITATIVO		Momento	Regularidade	Fase do projeto
3.4.3.1	160. Grau de satisfação dos agentes implementadores	12	Semestral	Execução
SUB-DIMENSÃO 3.4.4: EFETIVIDADE INSTITUCIONAL				
São os efeitos provocados pelo projeto sobre as instituições envolvidas na sua implementação. Entre estes efeitos estão a capacidade institucional, a aprendizagem institucional e os hábitos ou comportamentos culturais das organizações. Estes conceitos, em última instância, remetem às condições institucionais de sustentação e multiplicação dos programas (DRAIBE, 2001) <sup>113</sup> .				
INDICADORES		Momento	Regularidade	Fase do projeto
3.4.4.1.	161. Grau de indução às mudanças oportunizadas <sup>C</sup>		1	Ocupação
3.4.4.2	162. Grau de inovação oportunizado			
3.4.4.3	163. Contribuição à autonomia institucional			
3.4.4.4	164. Níveis de aprendizados institucionais			
3.4.4.5	165. Contribuição à rotinização de processos			
3.4.4.6	166. Capacidade de transferência de metodologia			

<sup>113</sup> Estes aspectos, segundo a autora, são os considerados mais relevantes na abordagem neo-institucional, na qual se incluem a visão da estrutura da provisão habitacional de Ball e a abordagem facilitadora de Mehta & Cira (2002), ambas discutidas no capítulo dois desta pesquisa.

**Quadro A4.3 - Síntese da estrutura temática do modelo abrangente de sistemas de monitoramento de intervenções governamentais**

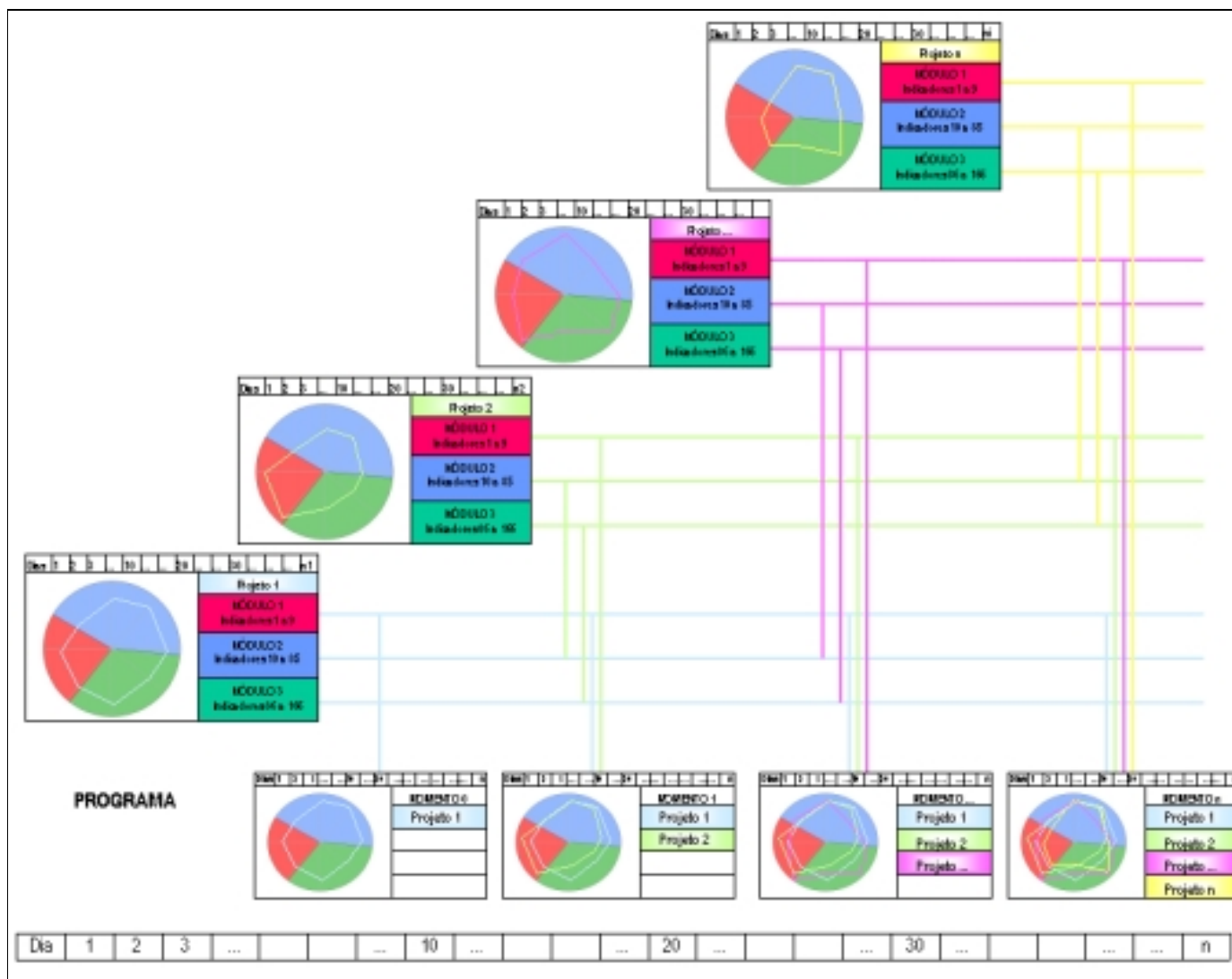
Módulos, Dimensões e Subdimensões da estrutura temática tomada como referência
Módulo 1: Regras que definem os programas aos quais os projetos estão vinculados
Dimensão 1.1: Perfil do gasto público dos projetos/programas
Dimensão 1.2: Forma de organização da intervenção dos projetos/programas
Dimensão 1.3: Organização da demanda dos projetos/programas
Dimensão 1.4: Aderência à demanda dos projetos/programas
Módulo 2: Condições de implementação dos projetos/programa
Dimensão 2.1: Estrutura de operação do sistema habitacional em nível local
Sub-dimensão 2.1.1: Estrutura e lógica organizacional do sistema habitacional local
Sub-dimensão 2.1.2: Dimensão financeira do sistema habitacional local
Sub-dimensão 2.1.3: Dimensão física do sistema habitacional local
Sub-dimensão 2.1.4: Recursos humanos do sistema habitacional local
Sub-dimensão 2.1.5: Quadro jurídico do sistema habitacional local
Sub-dimensão 2.1.6: Determinações externas do sistema habitacional local
Sub-dimensão 2.1.7: Características do município
Dimensão 2.2: Dinâmica dos agentes implementadores do sistema habitacional em nível local
Sub-dimensão 2.2.1: Agente gestor dos projetos/programas
Sub-dimensão 2.2.2: Agente executor dos projetos/programas
Sub-dimensão 2.2.3: Agente produtor dos projetos/programas
Sub-dimensão 2.2.4: Participação dos usuários nos projetos/programas
Módulo 3: Características dos projetos/programas
Dimensão 3.1: Desempenho
Dimensão 3.2: Eficiência
Sub-dimensão 3.2.1: Metas financeiras
Sub-dimensão 3.2.2: Custos
Dimensão 3.3: Eficácia
Sub-dimensão 3.3.1: Subprocesso sistema gerencial e decisório
Sub-dimensão 3.3.2: Subprocesso de divulgação entre os beneficiários
Sub-dimensão 3.3.3: Subprocesso de divulgação entre os agentes implementadores
Sub-dimensão 3.3.4: Subprocesso de informação entre os beneficiários
Sub-dimensão 3.3.5: Subprocesso de informação entre os agentes implementadores
Sub-dimensão 3.3.6: Subprocesso de seleção dos beneficiários
Sub-dimensão 3.3.7: Subprocesso de seleção dos agentes implementadores
Sub-dimensão 3.3.8: Subprocesso de capacitação dos agentes implementadores
Sub-dimensão 3.3.9: Subprocesso de capacitação dos beneficiários
Sub-dimensão 3.3.10: Subprocesso do sistema logístico e operacional
Sub-dimensão 3.3.11: Subprocesso de monitoramento interno
Sub-dimensão 3.3.12: Subprocesso avaliação interna
Dimensão 3.4: Efetividade
Sub-dimensão 3.4.1: Efetividade social
Sub-dimensão 3.4.2: Satisfação dos beneficiários
Sub-dimensão 3.4.3: Satisfação dos agentes implementadores
Sub-dimensão 3.4.4: Efetividade institucional

Figura A4.1 – Fluxograma do monitoramento dos indicadores em cada projeto<sup>114</sup>



<sup>114</sup> Os momentos para calcular cada indicador foram estabelecidos a partir do estudo de caso realizado na instituição B, quando foi possível construir um fluxograma do processo de implementação de cada intervenção. Neste fluxograma são representadas as atividades que o constituem tal como pode ser visto na figura xx. O número de cada atividade no fluxograma corresponde ao momento do processo de implementação em que a dimensão operacional do indicador pode ser determinada. Este procedimento foi adotado, visando principalmente, esclarecer os técnicos da instituição B, sobre como poderiam ser distribuídas as responsabilidades pela determinação dos indicadores ao longo do processo de implementação das intervenções no âmbito da estrutura organizacional da instituição.

Figura A4.2 – Fluxograma do monitoramento dos indicadores em cada programa





Quadro A4.4 - Ficha metodológica dos indicadores

1. Indicador	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) <b>Nome:</b> nome do indicador de acordo com a listagem geral;</li> <li>b) <b>Definição Resumida:</b> síntese descritiva do significado do indicador em questão;</li> <li>c) <b>Unidade de Medida:</b> referência à unidade de medida usualmente empregada para um dado indicador.</li> </ul>
2. Disposição na Estrutura Temática	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) <b>Módulo</b></li> <li>b) <b>Dimensão</b></li> <li>c) <b>Subdimensão</b></li> </ul>
3. Importância	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) <b>Objetivo:</b> caracterização dos objetivos desse indicador;</li> <li>b) <b>Relevância para o monitoramento do projeto:</b> análise da relevância do indicador em relação aos aspectos sociais, econômicos e políticos;</li> <li>c) <b>Conexões com outros indicadores:</b> apresentação dos outros indicadores interagentes e complementares;</li> <li>d) <b>Metas:</b> verificação da existência de metas nacionais ou globais em relação ao indicador analisado;</li> <li>e) <b>Acordos e Convenções Internacionais:</b> verificação da ocorrência; geralmente são interligados às metas do item d).</li> </ul>
4. Descrição Metodológica e Definições Básicas	Para cada indicador é feita uma descrição detalhada, apontando-se as especificidades de cada caso, bem como os riscos de imprecisão que precisam ser evitados em sua mensuração. Além dessas caracterizações, procura-se alertar para as especificidades que cada projeto/programa pode apresentar em relação aos critérios utilizados e as alternativas de mensuração.
5. Disponibilidade de Dados de Fontes Nacional e Internacional	Apresenta-se uma especificação das várias fontes que podem fornecer uma base dos dados necessários, listando os organismos da ONU que tratam daquele caso em questão, bem como suas recomendações sobre as formas de tratamento desses dados censitários.
6. Agências Envolvidas no Desenvolvimento do Indicador	Apresenta-se a relação das agências e organismos que fazem parte da estrutura da ONU que estariam envolvidas com o indicador que esteja sob análise, fornecendo-se endereços e números de telefones e fax.
7. Mais Informações	Informações complementares em geral.

Fonte: SILVA, (2000, p. 162)

## **Anexo 5 - Descrição dos processos de monitoramento no contexto das Instituições B, C e D**

Neste anexo são apresentados os dados coletados nas três instituições onde foram realizados os estudos de caso. Estas instituições estão sendo denominadas de Instituição B, Instituição C e Instituição D. Os municípios onde estas instituições atuam são denominados aqui de Município B, Município C e Município D. Os dados foram sistematizados considerando as variáveis organizacionais que determinam os processos de monitoramento de informações nestas Instituições. A seguir é descrito o sumário do anexo visando facilitar eventuais buscas de evidências a respeito das inferências analíticas mostradas no capítulo 6.

### **CARACTERIZAÇÃO DAS VARIÁVEIS ORGANIZACIONAIS QUE DETERMINAM A AXIOMÁTICA DOS PROCESSOS DE MONITORAMENTO NAS INSTITUIÇÕES**

<b>INSTITUIÇÃO B .....</b>	<b>Pág</b>
1.1 Estratégia organizacional .....	324
1.1.1. Relação entre o governo local e a sociedade .....	324
1.1.2. Articulação dos agentes que compõem a cadeia de provisão habitacional .....	329
1.1.3. Desempenho da instituição como facilitadora do processo de provisão habitacional .....	334
1.1.4 Política de informação.....	344
1.5 Previsão de recursos financeiros .....	348
1.2. Regulamentos, normas e métodos .....	350
1.3. Planejamento estratégico .....	356
1.4. Processo decisório.....	358
1.5 Modelo de gestão da informação .....	361

<b>INSTITUIÇÃO C .....</b>	<b>Pág.</b>
1.1 Estratégia organizacional .....	326
1.1.1. Relação entre o governo local e a sociedade .....	326
1.1.2. Articulação dos agentes que compõem a cadeia de provisão habitacional .....	331
1.1.3. Desempenho da organização governamental local como facilitadora do processo de provisão habitacional.....	336
1.1.4 Política de informação.....	346
1.5 Previsão de recursos financeiros .....	349
1.2. Regulamentos, normas e métodos .....	352
1.3. Planejamento estratégico .....	357
1.4. Processo decisório.....	359
1.5 Modelo de gestão da informação .....	362

<b>INSTITUIÇÃO D .....</b>	<b>Pág.</b>
1.1 Estratégia organizacional .....	327
1.1.1. Relação entre o governo local e a sociedade .....	327
1.1.2. Articulação dos agentes que compõem a cadeia de Provisão.....	332
1.1.3. Desempenho da organização governamental local como facilitador do processo de provisão habitacional.....	338
1.1.4 Política de informação.....	347
1.5 Previsão de recursos financeiros .....	350
1.2. Regulamentos, normas e métodos .....	354
1.3. Planejamento estratégico .....	358
1.4. Processo decisório.....	361
1.5 Modelo de gestão da informação .....	364
 <b>CARACTERIZAÇÃO DAS VARIÁVEIS ORGANIZACIONAIS QUE DETERMINAM A INFRA-ESTRUTURA DOS PROCESSOS DE MONITORAMENTO DAS INSTITUIÇÕES</b>	
<b>INSTITUIÇÃO B .....</b>	<b>Pág.</b>
2.1 Recursos tecnológicos.....	364
2.2 Recursos humanos .....	365
2.3 Qualidade das informações e acesso às fontes.....	369
<b>INSTITUIÇÃO C .....</b>	<b>Pág.</b>
2.1 Recursos tecnológicos.....	365
2.2 Recursos humanos .....	367
2.3 Qualidade das informações e acesso às fontes.....	370
<b>INSTITUIÇÃO D</b>	
2.1 Recursos tecnológicos.....	365
2.2 Recursos humanos .....	368
2.3 Qualidade das informações e acesso às fontes.....	371

## **1. Caracterização das variáveis organizacionais que determinam a axiomática dos processos de monitoramento nas Instituições B, C e D**

### **1.1 Estratégia organizacional**

Para efetuar a análise da estratégia organizacional dos governos locais, serão considerados como elementos de análise os seguintes aspectos: a relação entre o governo e a sociedade; a articulação entre os agentes que compõem a cadeia de provisão; o desempenho da instância governamental como facilitadora do processo de provisão habitacional e a realização de previsão de recursos.

A relação entre o governo local e a sociedade será analisada a partir dos padrões de relacionamento apresentados por Cardoso (2003). Esta relação determina o escopo das agendas políticas, o qual, quando estabelecido com base em informações abrangentes e consistentes, tem maior possibilidade de alcançar os propósitos pretendidos.

A articulação entre os agentes que compõem a cadeia de provisão deve promover ambiente favorável ao compartilhamento de informações, de conhecimentos, de habilidades e de recursos essenciais que facilitam o alcance dos seus objetivos coletivos e dos objetivos individuais dos agentes que dela participam.

O papel dos governos locais como facilitadores da cadeia de provisão habitacional lhes confere a responsabilidade de promover a troca de informações entre os agentes que dela participam. Sendo assim, tomou-se como indicativo para verificar o desempenho dos governos locais, neste papel, as formas como são promovidas estas trocas de informação.

No capítulo 3 deste estudo foi apresentada a definição de política de informação como o conjunto de ações e decisões orientadas a preservar e reproduzir, ou mudar e substituir um regime de informação. Sendo este o conjunto mais ou menos estável de redes de relações formais e informais, nas quais as informações são produzidas, organizadas e transferidas de diferentes produtores, por meio de diversos canais e veículos, a diferentes destinatários ou receptores de informações, generalistas ou especialistas.

O enfoque que será atribuído à análise da política de informação das organizações governamentais responsável pela provisão habitacional será quanto ao seu papel em promover a organização das informações relativas às atividades envolvidas na provisão habitacional. Para tanto, serão tomados como referência os seguintes aspectos: investimento em obter dados a partir de registros administrativos, investimento em gerenciamento de informações, articulação com sistemas locais de informação e investimento em levantamentos específicos sobre as condições habitacionais da demanda e da população.

O processo decisório em uma organização pode ocorrer exclusivamente com base em dados históricos e experiências individuais ou agregando a estas formas de decisão informações obtidas através do processo de monitoramento. A forma de tomar decisões influencia a relevância do processo de monitoramento para a organização.

O último aspecto considerado na análise da estratégia organizacional das organizações governamentais responsáveis pela provisão habitacional local é a previsão de recursos visando identificar a intenção de efetivar ações voltadas para o monitoramento de informações.

#### **1.1. Relação entre o governo local e a sociedade**

##### **1.1.1 Instituição B**

A atual Secretaria de Habitação, Trabalho e Renda foi estruturada com os recursos e determinações do Programa Habitar Brasil/BID em 2001. Antes de sua criação, a questão habitacional no município:

*"foi marcada por intervenções parciais, pontuais e emergenciais [...] Só em 1989 a Prefeitura voltou a atuar, mais por força de pressão social e mobilização popular, com o apoio de movimentos ligados à moradia e assessorados por acadêmicos [...], do que por força de implementação de políticas públicas" (DOC B27).*

Na época em que o estudo de caso foi realizado, três projetos estavam em andamento e a decisão por implementá-los ainda mantinha estas características, tal como pode ser depreendido na referência transposta a seguir a partir do DOC B25 (p. 31):

*"O Habitar Brasil/BID é um programa do governo federal que elegeu a cidade de [...] com o [Projeto HBB – 1] para implementação de obras de cunho social."*

Com relação ao Projeto 3, a decisão pela sua implementação foi descrita como segue no DOC B30(p. 31):

*"A população, desde 1965 sofre ameaças de despejo. Ao todo são 36 famílias. Após sucessivas solicitações de apoio à Câmara de Vereadores e Assembléia Legislativa do Estado, obtiveram apoio da Prefeitura Municipal por decisão da Sra Prefeita. A partir de tal decisão, foi solicitado domínio da área visando promover sua legalização e regularização."*

Quanto aos critérios de escolha dos beneficiários do Projeto HBB-2, o texto abaixo indica a falta de rigor em estabelecê-los:

*"No HBB-2, em dezembro de 2001 foi contratada uma empresa para fazer o levantamento das famílias que seriam beneficiadas, quando do início do trabalho social no local onde seria implementado o projeto, algumas famílias informaram que não haviam sido entrevistadas pelos pesquisadores. Observa-se que a pesquisa não pretendia ser amostra." (Entrevista 02 – julho 2003).*

O percentual de 100 % de inadimplência dos contratos de financiamento habitacional do município foi identificado em um dos documentos:

*"Considerando que a partir de 2000 não foram mais emitidos carnês de cobrança das prestações e que o percentual de inadimplência atinge hoje 100% dos contratos, foram elaboradas propostas com critérios para a negociação destas dívidas, para posterior apreciações do Fundo Municipal de Interesse Social (FMIS)" (DOC B25, p. 40).*

As falhas na legislação visando ao estabelecimento de critérios realistas para a solução do problema habitacional do município também foram apontadas em texto publicado por um dos técnicos da instituição:

*"Mesmo nas ARP-0 implantar um conjunto habitacional para baixa renda é praticamente de custo proibitivo. Recentemente, de um programa habitacional do governo federal para baixa renda, só foi possível aplicar 20% da verba destinada [...]. Motivo: as exigências eram tão elevadas que os custos por unidade habitacional ultrapassavam em muito os custos máximos estipulados pelo programa. Em suma: o município que possui o maior déficit habitacional e o maior número de favelas da região é também o que mais proíbe a habitação popular em suas leis" (DOC B11, p. 11).*

Como evidência do padrão de autoridade, a referência apresentada a seguir pode ser um indicativo de sua característica:

*"Uma das principais características da gestão atual é seu autoritarismo político e tecnocrático. Os movimentos reivindicatórios de origem oposicionista não são atendidos. Os conselhos que se contrapõem às políticas oficiais não são ouvidos. As ações do executivo municipal parecem ser pautadas pelo cálculo dos dividendos eleitorais e financeiros junto aos seus aliados entre o empresariado e aos "cabos eleitorais" junto à população. Só é realizado aquilo que está dentro dos projetos do grupo no poder" (DOC B23, 2001, p. 197).*

Nas entrevistas realizadas, foram recorrentes as preocupações dos técnicos em relação ao tempo que gastam com atendimentos individuais. Segundo eles, resultado de uma cultura já estabelecida, baseada na adoção de procedimentos personalizados.

Estas evidências retratam a relação do governo local com a sociedade na Secretaria de Habitação no período em que foi realizada a pesquisa, quando o foco é a provisão habitacional em curso. Embora também estivessem sendo planejadas ações que visavam se contrapor a estas características, já bastante enraizadas no trato das questões habitacionais no município. Além disto, deve ser observado que a Secretaria, especialmente a Gerência de Habitação (GH), estava em fase de estruturação organizacional, o que também concorria para a ocorrência de uma relação governo sociedade pouco embasada no padrão de procedimentos universalista.

### 1.1.2 Instituição C

Os programas habitacionais em curso na Instituição C foram formulados a partir de sua criação em 1992. Os diversos projetos implementação os consolidaram. A instituição possui oito programas habitacionais, caracterizados no DOC C7, p. 83 a 90, são eles: Casa e Terreno, Programa de Arrendamento Residencial, Lotes Urbanizados, Urbanização e Regularização de Áreas Ocupadas, Programa de Parceria com a Iniciativa Privada, Moradia Econômica, Financiamento de Materiais de Construção para Ampliação e Melhoria e o Programa Lar Legal. A implementação de cada projeto é antecedida da submissão de seu plano à sociedade e principalmente ao Executivo e Legislativo Municipal, tal como afirmado na página 115 do DOC C7.

Um aspecto a salientar é que os critérios para seleção dos beneficiários são bastante claros e definidos a partir de mecanismos legalmente reconhecidos por todas as comunidades do município. Neste sentido, é oportuna a afirmação reproduzida a seguir:

*“Um fator positivo que deve ser considerado nesta estrutura [da Secretaria de Habitação do Município] é que, durante os anos de existência da Secretaria, os trabalhos, em específico o plano habitacional, vem tendo a continuidade necessária para justificar perante a comunidade [...] a confiabilidade e respaldo das ações no campo habitacional do município, independentemente das mudanças políticas dos pleitos eleitorais” (DOC C7 – p. 75).*

Na página 114 do DOC C7 são apresentados os critérios para a seleção das famílias, os quais estão reproduzidos no Quadro A5.1 a seguir.

#### Quadro A5.1 – Critérios utilizados na Instituição C para a seleção das famílias beneficiadas

Inscrição cadastral no Programa Habitacional;  
 Constituição de família;  
 Comprovação de residência, no mínimo 03 anos no município;  
 Não possuir imóvel;  
 Não ter sido atendido em outro programa habitacional da Secretaria de Habitação;  
 Renda familiar de 0 (zero) a 6 (seis) salários mínimos;  
 Avaliação sócio-econômica e parecer do Serviço Social, através de visitas domiciliares, definindo a prioridade de atendimento;  
 Participação de reuniões com o objetivo de esclarecer o funcionamento do programa no qual foi atendido;  
 O recadastramento e a abertura de nova inscrição no caso de ter expirado o prazo de validade do cadastro.

A carteira habitacional da Instituição C possui aproximadamente 5.000 mutuários com um índice de inadimplência médio de 40% (DOC C7, p. 79). O atraso nas prestações é estudado caso a caso por uma comissão que tem esta como sua atribuição específica.

Na instituição, o processo de implementação de empreendimentos habitacionais possui um procedimento já formalizado, representado na Figura A5.1. Foi desenvolvido um Plano Habitacional do Município visando controlar as invasões que passaram a ocorrer nas décadas de 70 e 80, provocadas pela grande absorção de imigrantes que vinham em busca de emprego e melhores condições de vida (DOC C7 p. 113).

O plano decorreu do Programa Integrado de Urbanização de Áreas de Mangues Ocupadas, conhecido por Projeto Mangue, o qual evidenciou a necessidade de criar a atual Secretaria de Habitação a fim de estabelecer condições financeiras e administrativas para atender prioritariamente a implementação de programas dirigidos à população de baixa renda, o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano em 1991 e o Conselho Municipal de Habitação e Urbanismo visando orientar a Política Municipal de Desenvolvimento Urbano e a fiscalização da aplicação do Plano Diretor em consonância com o Projeto Mangue.

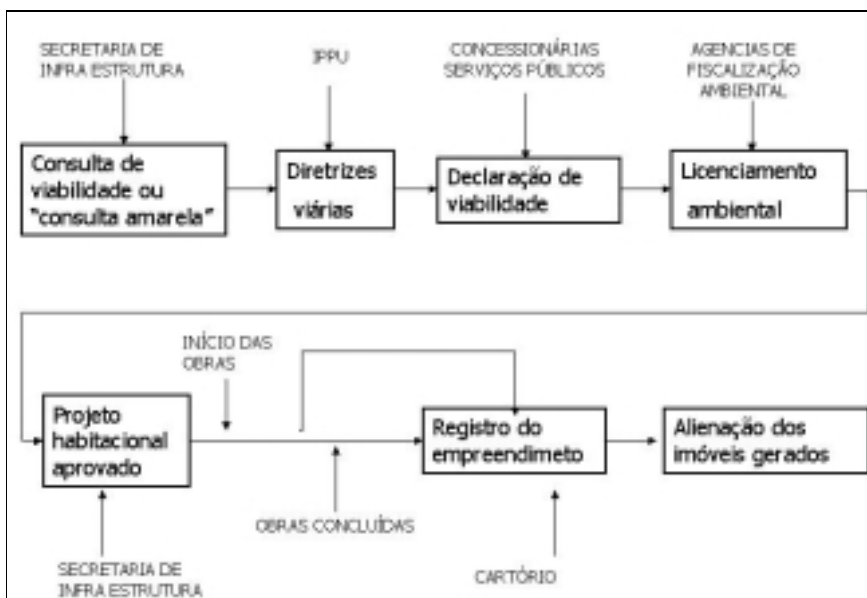
Em 1993 foi criada a Comissão de Análise, Fiscalização e Aprovação do Parcelamento do Solo, composta por integrantes do quadro funcional da Administração Municipal: Secretaria de Infra-estrutura Urbana pelas divisões de Parcelamento do Solo e de Drenagem e Saneamento, o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano através do Serviço de Circulação Viária e Serviço de Uso do Solo, a Secretaria do Meio Ambiente, por meio do Serviço de Recursos Naturais Renováveis e Procuradoria Geral do Município. Esta comissão analisa a viabilidade urbana dos empreendimentos a partir de:

*"aspectos que vão desde a legislação até a implantação e extensão de serviços públicos prestados [...] Importante destacar a atenção especial dispensada na busca de soluções para o esgotamento sanitário onde sempre são exigidos sistemas apropriados com a devida anuência dos órgãos ambientais"* (DOC C 7, p. 119).

A comissão introduziu o conceito de "Agente Fiscalizador" dos empreendimentos imobiliários, que consiste de um processo que inclui a escolha das áreas a serem doadas à Prefeitura objetivando a menor exigência de recursos orçamentários para a manutenção e implementação de infra-estrutura dos loteamentos.

Quanto ao padrão de autoridade, pelas evidências apresentadas até aqui, já é possível depreender que ele se baseia em universalismo de procedimentos. Nas observações de campo realizadas, pôde-se verificar a formalização do processo de atendimento da população tanto pelo Serviço Social como pelo Serviço de Operações. O cidadão recebe uma senha quando faz o seu cadastro e, a partir de um sistema informatizado, cada vez que solicita atendimento, tem acesso imediato às informações de seu processo. Seu atendimento inicial em cada visita é feito pelo Serviço Social e, quando necessário é encaminhado para o Serviço de Operações.

Estas evidências foram consideradas suficientes para caracterizar a relação do governo local com a sociedade através da Instituição C.



Fonte: DOC C7, p. 125

**Figura A5.1– Esquema de aprovação de empreendimentos habitacionais na Instituição C**

Ainda um aspecto relevante que marca a relação do governo local com a sociedade é a existência de 13 Secretarias Regionais distribuídas pelo território do município a qual tem a função de coordenar, fiscalizar e executar serviços e obras de manutenção.

### 1.1.3 Instituição D

A Instituição D foi criada em 2001 mediante o Programa de Modernização da Gestão Municipal (PROGEM), com recursos do Programa de Modernização das Administrações Tributárias (PMAT 1 e 2). (DOC D1, p. 5) Antes da sua criação, existia o Departamento de Urbanização Popular da Secretaria Municipal de Urbanismo e do Meio Ambiente (DUP).

Em torno de 60 técnicos do DUP foram alocados para a Instituição D, entre eles, duas assistentes sociais que já atuavam há mais de 15 anos em questões referentes à habitação. A experiência destes técnicos contribuiu para o estabelecimento da nova estrutura. Além disto, o secretário possuía forte atuação no município, tanto em aspectos técnicos relacionados à produção de habitações, uma vez que atuou por vários anos como gerente de empreendimentos de construtoras locais, como pela sua atuação como líder político exercendo o cargo de presidente municipal do partido que elegeu a Administração Municipal para o período 2001 a 2004 e sendo eleito vereador para o período de 2005 a 2008.

Com estes respaldos, isto é, o apoio do PMAT, através de assessoria de empresa de consultoria, o conhecimento anterior dos técnicos transferidos e as características de liderança do Secretário, foram formulados nove programas habitacionais, os quais, individualmente, estavam associados às diretrizes definidas para cada uma das três marcas estabelecidas para a administração, quais sejam: Marca 1 – Habitação com qualidade de vida; Marca 2 – Organização popular via cooperativismo; e Marca 3 – Habitação gerando desenvolvimento econômico e social.

Os programas assim formulados foram denominados, conforme documentos D6 e D7, de: 1. Cadastramento de lotes ou termo de posse; 2. Contrato de compra e venda; 3. Autorização de escritura; 4. Declaração de Moradia; 5. Autorização para ocupar o lote; 6. Regularização de obras; 7. Programa de Subsídio Habitacional; 8. Abrigo emergencial ou materiais semelhantes. O nono projeto é o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) realizado em parceria com a Caixa Econômica Federal (CEF). Estes programas foram implementados, tendo sido estabelecidos todos os mecanismos e procedimentos normativos, regulatórios e cognitivos necessários para a sua institucionalização. Além deles, também foram realizadas iniciativas de estímulo ao cooperativismo como a criação de quatro núcleos de cooperativismo, os quais apresentaram estágios de organização variados, determinados pelas características dos grupos e dos recursos já previamente angariados, tais como terrenos, sedes administrativas, organização dos grupos, capacitação de lideranças entre outros.

Os critérios para a participação da população nos programas citados são esclarecidos no DOC D6. Foram criadas leis que normatizam estes critérios. Os programas que não são formulados pelo município, como é o caso do PSH e o PAR, também tinham seus critérios especificados.

Não foi possível verificar por dados quantitativos a situação da carteira habitacional do município, para se conhecer o percentual de inadimplência. No entanto, outras evidências caracterizam o padrão de relacionamento entre o governo e a sociedade, como o fato de estar institucionalizado o orçamento participativo conforme documentos D1 e D4. A partir deste instrumento, foram determinadas as ações da Instituição D, uma vez que elas foram consideradas prioritárias em seis das nove regiões que participam do mesmo.

Também foram tomadas medidas de fiscalização visando evitar novas invasões, as quais ocorriam com frequência, principalmente no período final da administração, como foi constatado em observações realizadas pela pesquisadora.

A promoção da qualificação dos funcionários da Instituição D, objetivando a melhoria do atendimento ao público, também é um indicativo da preocupação do governo em estabelecer uma relação menos particularista com a sociedade. Neste sentido, também é oportuno ressaltar as Audiências Públicas Semanais promovidas pela instituição, com a participação do Secretário e dos Coordenadores, onde eram ouvidas as solicitações dos munícipes e encaminhadas as soluções. Segundo informações obtidas em entrevista realizada com o Secretário Municipal de Habitação, o objetivo destas audiências era diminuir a cultura paternalista pré-existente no município em relação aos aspectos habitacionais, visto que os participantes podiam, perceber que os encaminhamentos se davam a partir de princípios de boa vontade em resolvê-los, porém com a necessidade de utilização de critérios legais e técnicos, em outras palavras, tratava-se de uma atividade de capacitação dos beneficiários dos programas da instituição.

No período em que foi realizado o estudo de caso foi observada a presença frequente de beneficiários dos programas visando à resolução de suas necessidades. Entretanto, os problemas individuais eram tratados em acordo com os critérios gerais dos programas, estabelecidos formalmente na legislação do município, como já apontado acima.

A partir destas evidências, a forma de relacionamento entre o governo e a sociedade, quanto às questões habitacionais, pode ser considerada muito mais próxima de um padrão de procedimentos universalista do que paternalista, embora a cultura predominante entre os cidadãos do município seja a de solução de problemas individuais, tal como salientado pelos entrevistados.

## 1.2. Articulação dos agentes que compõem a cadeia de provisão

Um aspecto que deve ser ressaltado, quanto a esta variável, é que, nas três instituições em que foi realizado o estudo, existe uma clara separação entre a cadeia de provisão habitacional do setor privado e cadeia de provisão habitacional do setor público. A representação destas cadeias foi apresentada na Figura 2.1 do segundo capítulo desta pesquisa. As evidências observadas, que serão exibidas a seguir, dizem respeito à cadeia de provisão habitacional do setor público que atende a população de renda inferior a seis salários mínimos. Foi dada prioridade à observação do grau de participação dos agentes desta cadeia nas modalidades participativas e no âmbito que elas ocorrem, se localizado – direcionado para os programas – ou abrangente – direcionados para aspectos globais da política habitacional.



### 1.2.1 Instituição B

Ao se analisar a articulação interinstitucional e a integração setorial entre os agentes que compõem a cadeia de provisão habitacional do setor público, a sua característica se assemelha à situação descrita a seguir:

*"[No município] existem aproximadamente 20 conselhos.[...] Porém, falta vinculação destes conselhos com a cidadania. Não se houve falar da maioria destes conselhos e a grande parte da população desconhece a existência dos mesmos, suas funções e atribuições, bem como as pessoas que neles participam. As pautas de discussão destes conselhos e as decisões ali tomadas, quando não completamente desconhecidas, são muito pouco divulgadas e raramente saem nos meios de comunicação"* (DOC B23, p. 197).

Na prática, os conselhos municipais que estão envolvidos diretamente com a questão habitacional são o Conselho Municipal de Integração Social e o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano. (DOC B25, p. 123) Nos documentos analisados, em relação às reuniões destes conselhos, está apontado:

*"A apreciação e aprovação das Resoluções 1/2002 e 2/2002 reativou as reuniões do Conselho do Fundo Municipal de Integração Social, com a realização de 4 reuniões no ano"* (DOC B25, p. 39).

Depreende-se que as reuniões não eram realizadas e que a frequência de realização das mesmas passou a ser trimestral. No entanto, não são apresentados dados relativos aos participantes das reuniões.

Alguns episódios podem ser indicativos de que esta articulação é no mínimo insuficiente. Por exemplo, quando da realização da Conferência da Cidade com vistas a participar do esforço do governo federal em realizar a Conferência Nacional das Cidades, foram realizadas duas conferências no município. A primeira, convocada pela Administração Municipal, foi anulada em função de ter sido considerada sem representatividade suficiente. A segunda foi convocada pelas lideranças locais opositoras do governo em exercício. Entretanto, o número de participantes desta segunda conferência era bastante reduzido, tendo ocorrido dificuldade em aprovar as propostas dos grupos de discussão nela criados. A administração municipal entrou com recursos na Justiça para reivindicar a validade da primeira Conferência e conseguiu parecer favorável.

Outra evidência que aponta para a fraca articulação dos agentes locais envolvidos no processo de provisão habitacional é o baixo índice de participação dos agentes produtores nas licitações direcionadas à construção de moradias para a população de baixa renda, como pode ser depreendido do texto a seguir:

*"O Edital e demais documentos pertinentes à licitação em apreço foram retirados por 8 (oito) empresas, 3(três) destas realizaram visita ao local das obras (sendo uma das exigências para habilitação). No dia marcado para a abertura dos envelopes, 02/12/02, apenas 1(uma) empresa – [...] – sediada no estado de São Paulo, apresentou proposta para a execução das obras de engenharia"* (DOC B25, p. 36).

Em algumas declarações do Gerente da Habitação pôde ser depreendida a sua preocupação quanto à necessidade de uma maior participação dos agentes que constituem a cadeia de provisão habitacional voltada para a baixa renda. No entanto, ainda não foram encontrados mecanismos que a viabilizem. Entre as instituições que participaram da elaboração do documento preliminar da Política Habitacional do Município (DOC B27, p. 10, 11 e 12) não figuram representantes de associações de moradores, do Fórum da Cidade e dos sindicatos de construtores e imobiliárias, só para citar alguns.

Se a eficiência das modalidades participativas depende do acúmulo de experiência coletiva, por parte da população de forma a permitir a formação de capital social e da existência de formatos institucionais adequados, visando à capacitação para o debate, formulação de propostas e criação de incentivos seletivos à participação, no caso da Instituição B, esta eficiência é comprometida tanto no âmbito da participação abrangente como no da participação localizada. No primeiro caso, toda a discussão relativa à política habitacional ocorreu sem a participação efetiva das organizações comunitárias e a sua elaboração deve-se muito mais aos esforços dos técnicos da instituição em envolver estas organizações do que do próprio interesse das mesmas.

Quanto à participação em eventos, pode ser mencionado que os Fóruns da Cidade realizados no município não têm a participação formal dos representantes da administração municipal. Os técnicos da Instituição B, quando participam, o fazem por sua própria iniciativa, conforme foi observado pela pesquisadora, em alguns eventos que participou.

Quanto à atuação de cooperativas habitacionais, não foram encontradas referências, tanto entre os documentos analisados como nos eventos que a pesquisadora participou e nas entrevistas realizadas.

Os Sindicatos de Empresas Construtoras, Incorporadoras e Imobiliárias não participam formalmente de ações voltadas à provisão de habitação pública.

Quanto ao desenvolvimento tecnológico do setor produtor de habitação de interesse social, as iniciativas ocorrem por parte das universidades e a participação da Instituição B é limitada à promoção de eventos de divulgação, como foi o caso do Primeiro Seminário sobre Habitação de Interesse Social, ocorrido em agosto de 2003. No ano de 2004, os técnicos da Instituição B promoveram uma série de debates sobre a política habitacional do município, visando um envolvimento maior da comunidade. Os principais participantes destes debates foram alunos e professores de um grupo de pesquisa da universidade local e os técnicos da CEF (DOC 31).

Os projetos de parcerias são voltados para famílias com renda acima de 3 salários mínimos, como pode ser verificado no texto a seguir.

*"[...] O projeto de parcerias habitacionais tem como objetivo o estabelecimento de parcerias com empresas e organizações para atendimento a famílias com renda superior a 3 sm, através de investimentos associados em infra-estrutura e apoio institucional".*

Os resultados destas ações são apresentados como segue, no mesmo documento:

*"Na área habitacional propriamente dita não houve parcerias efetuadas em 2002. No entanto, na área social mantiveram-se parcerias nos conjuntos habitacionais viabilizados nesta modalidade em anos anteriores, a fim de consolidar a ocupação e organização comunitária".*

Atividades como mobilização e organização comunitária, educação ambiental e geração de renda e trabalho são desenvolvidas conforme sumarizado no Quadro A5.3. Entretanto, o envolvimento dos beneficiários é limitado como observado em um relatório de pesquisa realizada por pesquisadores de uma das universidades locais em 2000:

*"A comunidade é organizada, havendo uma associação de moradores, onde as lideranças locais escolhidas pelos moradores representam os interesses e reivindicações da comunidade. No entanto, esta liderança observada não é eficiente, na medida em que internamente se busca prevalecer em interesses individuais, ao invés de olhar o interesse comunitário. A falta de instrução da comunidade como um todo, e o comodismo da mesma, na medida em que vê o líder como responsável pela comunidade, dificulta as movimentações e reivindicações em prol de seus próprios interesses".*

#### Quadro A5.3 – Atividades desenvolvidas no PHBB-2 em 2003 no Primeiro Quadrimestre

ATIVIDADES REALIZADAS	Participantes			Quantidade realizada		
	MOC*	ESA**	GER***	MOC*	ESA**	GER***
Visita domiciliar	08		-	03	-	
Plantão social	14		-	02	-	
Articulação institucional	64		-	02	-	
Projeto hora de comer	64		-	03	-	
Entrega de cesta do projeto hora de comer	86		-	03	-	
Cinema na comunidade	103		-	04	-	
Visita ao Estádio Municipal;	15		-	04	-	
Curso de inglês	10		-	02	-	
Grupo da terceira idade	12		-	02	-	
Oficina "Páscoa Criativa"	26		-	04	-	
Oficina do Fuxico			-	02		
Visita ao Parque Ecológico		24	-		02	
Projeto Juventude e Meio Ambiente		20	-		03	
Visita à estação de tratamento de esgoto		16	-		03	
Visita à Base Aérea		18	-		04	
Programa Jovem Aprendiz		-	05		-	03

Fonte: DOC B26, p. 34\* Mobilização e Organização Comunitária; \*\* Educação Sanitária e Ambiental; \*\*\* Geração de renda e trabalho.

### 1.2.2 Instituição C

No município onde esta instituição atua, há uma forte característica de associativismo entre os cidadãos. Existem, em média, 2,6 associações de moradores distribuídas pelos 36 bairros que compõem o território do município, além de organizações empresariais, organizações sindicais, organizações não governamentais ambientais, instituições religiosas, clubes de serviços comunitários e entidades de classe profissional. (DOC C6, p. 127-129) Ao se visitar a cidade, por um período de duas semanas, como o que durou o estudo de caso, é notável a influência do associativismo formal entre os cidadãos. Este aspecto ficou evidenciado também a partir da implementação do Planejamento Estratégico do Município elaborado no período de maio a dezembro de 2003.

Para a formulação e implementação do Planejamento Estratégico do Município, foram criados vinte e três grupos de trabalhos com a participação das diversas associações existentes no município. A Instituição C participa de dois deles, cujos temas específicos relacionados a suas competências são a Moradia e a Acessibilidade à Moradia Urbana. Entretanto, existem outros grupos que tratam de temas que se sobrepõem e inter-relacionam com estas competências.

Desta forma, fica caracterizado que, no âmbito da participação abrangente, o município apresenta um capital social fortalecido. Quanto à participação na definição dos projetos habitacionais, a experiência da administração, iniciada em 1989 com a implementação do Projeto Mangue, também caracteriza uma articulação entre os beneficiários, desenvolvida principalmente através do serviço social, como extensivamente relatado no DOC C9.

Deve ser ressaltado, contudo, que, na entrevista realizada com o responsável pela Divisão de Habitação da Instituição C, foi informado que apesar da existência do Conselho do Fundo Municipal de Terras, Habitação Popular e Saneamento (CFMTHPS), a contribuição dos Conselheiros é considerada aquém do esperado. No DOC C7, p. 82 é apresentado o seguinte comentário a respeito desta situação:

*“Talvez um ponto importante que mereça uma atenção especial seria uma maior frequência nas reuniões, onde assuntos pendentes poderiam ser tratados com a brevidade cabida, com isto não prejudicando o perfeito andamento dos trâmites burocrático do Fundo”.*

Pode ser considerado como fator de influência, na forma de articulação dos agentes da cadeia de provisão habitacional, a forte participação de entidades de classe nos conselhos e comitês municipais. Esta característica cultural do município, aliada ao forte empenho dos servidores municipais em resolverem as questões envolvidas em tal problemática, pode ser tomada como uma justificativa para que a Instituição C não promova eventos voltados para a participação popular, preferindo utilizar os mecanismos já formalizados de participação através de comitês.

Segundo entrevista realizada com o Coordenador da Divisão de Habitação, quando da realização da Conferência da Cidade em 2003, por exemplo, houve a participação de entidades de classe, mas não da comunidade propriamente. A falta de contribuição dos Conselheiros que integram o CFMTHPS, já referida, pode ser atribuída ao fato de estes serem representantes destas entidades e, como tal, não se julgarem em condições de elaborar sugestões ou proposições.

Todavia, a preocupação do governo municipal com a articulação dos agentes da cadeia de provisão habitacional já era uma diretriz apontada em 1988, conforme fragmento de uma reportagem apresentada em periódico da Fundação Municipal do Meio Ambiente, tal como pode ser observado na reprodução a seguir:

*“Ao nível de governo municipal a recomendação é pela criação de um programa de incentivo à construção de casas que resultem em programas de construção de imóveis para aluguel, formação de cooperativas de habitação, desenvolvimento de novas técnicas e materiais de construção e programas para o barateamento e custeio de materiais mais requisitados pela população de baixa renda. E ainda: cadastramento das terras públicas invadidas para fins habitacionais; criação de loteamentos com padrões diferenciados; gestão junto às indústrias e ao capital imobiliário para participação em programas de construção habitacional, bem como permuta ou doação de glebas para programas habitacionais; central de atendimento a programa de construção junto a lojas de materiais de construção; e promoção de campanhas de educação sanitária”.*

Tendo em vista a continuidade das ações desde aquela época até hoje, a justificativa para a baixa participação das empresas pode ser o reconhecimento de que o problema vem sendo resolvido a contento.

Quanto a parcerias com a iniciativa privada, existe um programa que leva esta denominação, o qual teve origem no conflito entre o município e as empresas do ramo imobiliário:

*"Quando da implantação do Plano Habitacional, que teve origem com um grande recadastramento em 1996, obras foram sendo viabilizadas e entregues nos prazos propostos de atendimento aos cadastrados, e a grandiosidade das obras, o produto ofertado e as condições de pagamento proporcionaram uma desestimulação das vendas de imóveis no mercado formal". (DOC D7, p. 85)*

Como este não era o objetivo da Instituição C, foram promovidas reuniões com a associação dos loteadores e vereadores propondo uma solução alternativa que agradou a todos os envolvidos:

*"A alternativa consistiu em primeiramente alterar a faixa salarial de atendimento da Secretaria para famílias com renda familiar de até seis salários mínimos (anteriormente era até 10) e a criação de um dispositivo legal permitindo uma parceria na produção de lotes urbanizados e/ou unidades habitacionais" (DOC D7, p. 86).*

O Decreto N° 9.4999, de 24/02/2000, trata de lotes até 200 m<sup>2</sup> com a parceria realizada em três modalidades: 1) o parceiro executa todas as obras de infra-estrutura em sua propriedade e comercializa 100% dos lotes; 2) o município participa dos investimentos realizando a infra-estrutura e recebe o correspondente de sua participação em lotes; e 3) O município executa a infra-estrutura e repassa ao parceiro o valor equivalente em lotes.

Embora em alguns casos as soluções sejam encontradas em acordo aos interesses de todos, em outros, isto pode não ocorrer, como foi o caso citado em entrevista realizada com uma das assistentes sociais, sobre a tentativa de promover cursos de formação profissional para operários da construção. A Procuradoria Geral do Município alertou para os riscos legais que caberia à Instituição C em caso de ocorrência de acidentes com os participantes destes cursos. O que pode ser considerado, neste caso, é que o rigor com que são analisadas as propostas, em alguns casos, determina pouca flexibilidade para novas proposições, tendo em vista, principalmente, que esta seria uma ação que poderia ser contemplada em projetos de ação integrada que incluem programas de geração de renda e preparação da população para o trabalho.

Tentativas de envolver as universidades locais no desenvolvimento de projetos padrão para a população de baixa renda também já foram realizadas, porém, não alcançaram êxito por justificativa semelhante por parte da Procuradoria Geral do Município. Entretanto, na descrição do Programa Moradia Econômica, que visa fornecer projetos básicos de unidades habitacionais com acompanhamento técnico da execução de obras e custos de taxas e alvarás subsidiados, é apontada a dificuldade dos técnicos da instituição realizar o atendimento técnico tanto pelo volume de obras/mês, que fica em torno de 23, como pela indisponibilidade de funcionários. Também é indicada a falta de projetos complementares que "poderiam enriquecer mais os dados técnicos do programa, eliminando-se defeitos construtivos e otimizando os serviços a realizar" (DOC C7, p. 88).

No âmbito da participação dos beneficiários dos programas, através de suas associações, ela ocorre somente naqueles programas que envolvem a regularização de assentamentos e é incentivada pela atuação dos assistentes sociais que atuam na instituição que seguem os procedimentos já formalizados desde 1989 quando da implementação do Projeto Mangue.

De uma forma geral, se pode considerar que a articulação dos agentes da cadeia de provisão habitacional é satisfatória e ela não ocorre de forma intensa como no caso da Instituição D, principalmente, porque os mecanismos e procedimentos visando ao funcionamento do sistema habitacional já adquiriram um grau de institucionalização, tal como pode ser depreendido do texto a seguir:

*"Um fator positivo que deve ser considerado nesta estrutura é que, durante todos os anos de existência da Secretaria, os trabalhos, em específico o plano habitacional, vem tendo a continuidade necessária para justificar perante a comunidade [...] a confiabilidade e respaldo das ações no campo habitacional do município, independente das mudanças políticas dos pleitos eleitorais" (DOC C7, p. 75).*

### 1.2.3 Instituição D

O Município D também tem uma forte característica associativista, diferenciando-se daquela existente no Município C, pelo fato de que lá o associativismo tem um enfoque de participação cidadã mais do que de representação institucional. A administração atuante no período em que foi realizada a pesquisa tinha em seu slogan a frase: reconstrução participativa. No caso da Instituição C, as administrações municipais se caracterizaram pelo máximo empenho no atendimento das necessidades das comunidades, sendo já enraizada na cultura do município a característica de competência dos servidores públicos, como pode ser verificado no texto:

*"[...] Os demais cargos comissionados e níveis de chefia, melhor seriam aproveitados se ocupados por funcionários do quadro da Secretaria, apontando uma valorização profissional e mesmo incentivo. No entanto, estes cargos estão atualmente ocupados por indicações políticas, porém, não é de todo considerado ruim, pois apesar desta tendência, na sua maioria são ocupados por profissionais que acompanham a Secretaria por muitos anos, é o caso do Secretário Adjunto (9 anos), do Chefe de Serviço Administrativo (8 anos) e o Supervisor de Serviços (6 anos)" (DOC D7 p. 76).*

No Município D, ao contrário, a atuação do poder público antes do período considerado na análise era tida como deficiente. Provavelmente em função desta carência e pela responsabilidade com que se confrontaram os líderes do governo durante o seu primeiro mandato administrativo, houve grande incentivo à participação da comunidade, tanto no âmbito da administração como um todo, como no âmbito da Secretaria de Habitação.

No âmbito da participação dos beneficiários dos programas, apesar dos esforços do serviço social em promover eventos participativos, os interesses individuais é que determinavam sua intensidade. A maioria dos programas em curso na instituição também não exigia grande articulação da comunidade, já que eram propostas individuais às famílias. No entanto, o programa PAR no município se notabilizou em esfera nacional, em função da grande articulação entre os agentes que formavam o arranjo de sua estrutura organizacional.

*"No PAR, [o município] destaca-se como a segunda cidade no país em captação de recursos do financiamento. Na construção de dez [conjuntos habitacionais] estão sendo injetados na economia local R\$ 40 milhões, que têm aquecido o mercado da construção civil e gerado 1,4 mil empregos diretos".*

Esta articulação se traduziu na realização de parcerias entre os agentes construtores dos conjuntos residenciais, decorreu segundo o Secretário de Habitação, da promoção do Fórum Mensal sobre Habitação, no qual nos últimos 14 meses apenas dois foram cancelados por falta de participação. Conforme o entrevistado, a idéia era *"encharcar a cidade com o problema da habitação"*. As empresas se articularam a ponto de criar parcerias para o desenvolvimento de um sistema construtivo, no qual são utilizados componentes estruturais em concreto armado. Para a produção destes componentes, foi construída uma fábrica de pré-moldados em concreto armado, com participação conjunta das empresas do município responsáveis pela produção das habitações no âmbito do PAR.

Um aspecto a ressaltar é que a articulação entre os agentes também ocorreu entre aqueles que eram responsáveis pelo financiamento e gestão dos projetos, no caso a CEF. Em entrevista realizada com um dos empresários que participavam dos programas, foi ressaltada a importância desta instituição como promotora da participação das empresas. No município foram construídos 11 conjuntos habitacionais, três empresas participaram desta construção. No entanto, segundo o entrevistado, deveriam ser feitos estudos de prospecção em longo prazo para a promoção da construção de outros empreendimentos de forma a viabilizar investimento contínuo em melhorias de qualidade e produtividade por parte das empresas participantes.

Os aspectos apontados na entrevista evidenciam que não só o governo municipal tem papel importante na promoção da articulação dos agentes da cadeia de provisão habitacional, mas as instituições que representam o governo central também o têm. Entretanto, enquanto o primeiro viabiliza a interação entre os agentes, as segundas devem se preocupar com a articulação das condições econômicas e financeiras que viabilizem os empreendimentos, principalmente porque os governos locais nem sempre contam com recursos financeiros, técnicos e humanos para fazê-lo.

Também houve articulação do governo local com empresas, visando desenvolver sistemas construtivos específicos para os programas habitacionais dirigidos à população com renda até três salários mínimos, embora os resultados não tenham sido positivos (DOC D3).

Outro aspecto que ilustra a articulação dos agentes é quanto ao incentivo ao desenvolvimento de cooperativas habitacionais. Foi criado, na Instituição D, um setor específico para facilitar a aprovação de projetos e organizar as cooperativas. Quatro grupos de cooperados foram assessorados na sua organização, compra do terreno, desenvolvimento e aprovação dos projetos. Porém, os resultados alcançados foram mais efetivos entre os grupos que tinham lideranças mais atuantes.

A promoção das audiências públicas semanais, com o atendimento da população coordenado pelo próprio Secretário e com a assessoria direta dos técnicos da Instituição D, também era uma forma indireta de promover a articulação dos agentes, principalmente, dos beneficiários que tinham oportunidade de entender os seus problemas sobre a ótica técnico-administrativa.

### 1.3. Desempenho da organização governamental local como facilitadora do processo de provisão habitacional

A descrição será realizada com foco nas ações das organizações governamentais locais voltadas para a institucionalização da estrutura de provisão habitacional, evidenciando o processo de institucionalização individual destas organizações e os mecanismos e procedimentos por elas adotados visando à institucionalização da estrutura de provisão habitacional como um todo. Como já apontado, a descrição do processo de institucionalização individual das organizações governamentais será realizada para caracterizar a variável -regulamentos, normas e métodos. Neste item serão descritos os mecanismos - considerados como as ações de regulamentação e normalização - e os procedimentos considerados as ações voltadas para a representação simbólica da estrutura de provisão habitacional. Os primeiros foram convencionados como sendo representativos dos aspectos normativos e regulatórios da análise do processo de institucionalização e os segundos, como representativos dos aspectos cognitivos, mesmo sendo reconhecido que todos eles concorrem simultaneamente para o processo de institucionalização de estruturas intra e intergovernamentais.

Entre os mecanismos normativos, serão descritos aspectos relacionados à revisão do zoneamento, das normas de parcelamento do solo e do código de obras e edificações; à simplificação dos processos de licenciamento e à aplicação de instrumentos para assegurar o exercício da função social da propriedade. Entre os mecanismos regulatórios, serão descritos os aspectos relacionados aos programas de regularização fundiária e urbanística, de urbanização de assentamentos irregulares e clandestinos, de provisão de infra-estrutura para assentamentos irregulares e clandestinos e de coleta e disposição do lixo, além dos sistemas formais de vias urbanas e de estabilização de encostas e a elaboração de normas construtivas e urbanísticas de assentamentos irregulares e clandestinos.

Quanto aos procedimentos, a descrição irá priorizar a formalização da política habitacional local; os diagnósticos relativos às necessidades habitacionais e à situação institucional da estrutura de provisão habitacional local; a sistematização e produção de dados; os diagnósticos socioeconômicos da população; o formato administrativo da organização governamental; as formas e instrumentos de participação popular e a promoção do desenvolvimento tecnológico. Ressalta-se que alguns destes procedimentos já foram analisados nos itens anteriores.

#### 1.3.1 Instituição B

Nesta instituição, a normalização e a regulamentação dos mecanismos se encontravam, na época em que foi feito o estudo, em fase de elaboração, não tendo ainda sido implementados. Eles foram concebidos no âmbito do Sub-Programa de Desenvolvimento Institucional do Programa Habitar Brasil/ BID. Estão especificadas principalmente nos seguintes Termos de Referência: TR- 08 Fiscalização e controle das ocupações; TR – 09 Hierarquização dos assentamentos subnormais; TR – 10 Agilização de procedimentos de análise e aprovação de projetos; TR –15 Revisão da Lei de Parcelamento do Solo Urbano; TR – 17 Revisão da Legislação Municipal; TR – Revisão do Código de Obras; e TR –19 Criação de ZEIS – Zona Especial de Interesse Social. (DOC B26, p. 14)

Quanto à provisão de infra-estrutura para assentamentos irregulares e clandestinos, elas estão sendo implementadas juntamente com os três projetos de regularização e urbanização de assentamentos já referidos. Nestes projetos estão sendo realizadas ações visando a disposição e coleta de lixo, além de sistemas formais de vias urbanas e de estabilização de encostas, quando se fazem necessários.

Quanto aos procedimentos adotados na Instituição B, visando à institucionalização da estrutura de provisão habitacional referente ao mercado habitacional que contempla a população de renda até seis salários mínimos, se observam algumas iniciativas, que, no entanto, podem ser consideradas num estágio pré-institucional, dado que a maioria deles, a exemplo dos mecanismos de normatização e regulamentação, ainda não tinham sido implementados. É o caso da elaboração da versão preliminar da Política Municipal de Habitação (DOC B27). Este documento sintetiza os princípios da política habitacional do município, os quais se alinham com as recomendações apresentadas pelo BID, através do Caderno de Orientação para elaboração de Políticas Habitacionais Municipais (DOC B22).

Outro procedimento é a sistematização e produção de dados por meio do Sistema de Indicadores que tinha o propósito de registrar as atividades desenvolvidas, de forma a relatá-las a cada quatro meses, segundo norma da Administração Municipal. Este sistema é voltado fundamentalmente para avaliar mensalmente a instituição através da quantificação das atividades que são realizadas pelos técnicos das diferentes gerências.

Apesar da existência deste sistema ter sido um elemento motivador para a promoção do presente estudo de caso, ele também pode ser considerado um elemento limitador, uma vez que se fundamentava na avaliação individual dos técnicos e não dos programas e projetos que eles atuam. Os aspectos que são mensurados neste sistema são o número de reuniões, relatórios, atendimento e outras atividades realizadas pelos técnicos individualmente, no período considerado

Outras ações que vêm sendo realizadas estão relacionadas à administração dos contratos de financiamento, seus valores e situação de inadimplência. Elas passaram a ser efetivadas a partir da contratação de consultoria especializada em gerenciamento de contratos de financiamento habitacional, que atua especificamente na Carteira Habitacional do Município. As ações regulatórias desenvolvidas por esta empresa são as referidas no texto reproduzido a seguir:

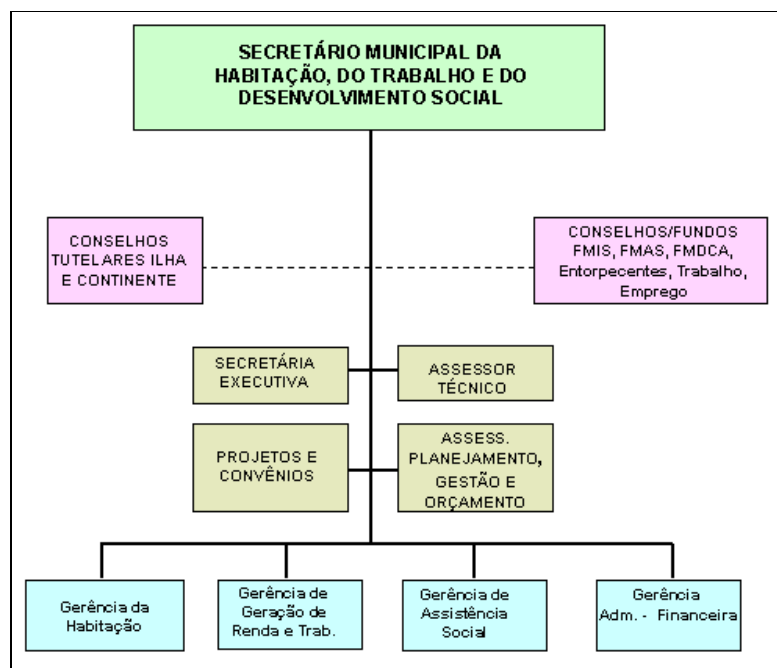
*“Revisão dos critérios e parâmetros para a concessão de financiamentos e adequação à legislação em vigor, incluindo a reformulação dos termos de desapropriação amigável [...], a edição da Resolução 1/2002 do FMIS e a revisão das minutas contratuais; criação e regulamentação da Remuneração Mensal, para amortização ou quitação da dívida em caso de ocorrência de morte ou invalidez do mutuário” (DOC B25, p. 39).*

A partir da regularização dos contratos de financiamentos, foi desenvolvido um sistema de informação que disponibiliza um banco de dados a respeito das condições sócio-econômicas das famílias, da situação do financiamento e das características dos imóveis. Enquanto tal sistema está sendo construído, estas informações são registradas em formulários preenchidos pelas assistentes sociais.

Além deste sistema, foi elaborado o Termo de Referência visando especificar um Sistema Municipal de Informações Georreferenciadas sobre as Áreas de Interesse Social. A aprovação dos Termos de Referência no âmbito do Sub-programa PHBB-DI ainda não havia ocorrido quando da finalização do estudo. O objetivo do sistema é apresentado como segue:

*“Este Sistema permitirá que se disponha de informações cadastrais, físico-territoriais, ambientais e sócio-econômicas, possibilitando que se determine, com efetiva segurança, a pertinência e a prioridade dos planos e projetos que se formulem para estas comunidades” (DOC 15, p. 3).*

Quanto ao formato administrativo, a Instituição B reunia as gerências denominadas no organograma apresentado na Figura A5.2. Quanto à Gerência de Habitação (GH), não havia uma definição formal de sua estrutura organizacional, podendo ser considerado que ela apresenta uma característica indefinida se comparada com a estrutura departamental que as outras instituições pesquisadas apresentam.



**Figura A5.2 – Organograma da Instituição B**

Pelas regras do Sub-Programa DI do PHBB, as ações voltadas para a institucionalização da estrutura de provisão habitacional do município são delegadas à Unidade Municipal Executora, a qual elabora e gerencia a formulação e contratação dos Termos de Referência relativos a estas ações.

A partir de discussões realizadas entre os técnicos da GH, foi observado que a sua estrutura organizacional poderia ser considerada como sendo formada a partir das seguintes funções: Gerência, Planejamento, Projeto e Execução, Acompanhamento, Assistência Técnica e Carteira Habitacional. Esta estrutura, no entanto, não foi formalizada, mas foi utilizada para distribuir as atividades consideradas na representação do processo de monitoramento de intervenções adotada no modelo de sistematização de informações apresentado no capítulo 5 e representado na Figura A4.1 do Anexo 4 do presente estudo.

Quanto às formas e instrumentos de participação popular e à promoção do desenvolvimento tecnológico do setor produtor, já foram apresentadas evidências para caracterizá-las no item relativo à articulação dos agentes que constituem a cadeia de provisão habitacional do município.

### 1.3.2 Instituição C

Os mecanismos de normalização que apoiam as ações da estrutura de provisão habitacional do município foram reproduzidos a partir do DOC C7, p. 22. A avaliação geral feita pelos técnicos da Instituição C é que existem algumas dificuldades na regularização de áreas subnormais em função da desatualização da legislação existente, a qual resulta de inúmeras alterações e complementações de efeito pontual que não contemplaram todas as alternativas possíveis.

Quanto à simplificação dos processos de licenciamento, existem medidas que são aplicadas em dois programas habitacionais. No Programa de Parceria com a Iniciativa Privada, são oferecidas facilidade e agilidade pelo fato de que os processos de aprovação são tratados internamente entre os órgãos municipais envolvidos na aprovação de parcelamentos de solo urbano. É ressaltada a dificuldade na aprovação dos processos de licenciamento pelos órgãos ambientais:

*"[...] por motivos adversos (talvez políticos), não vislumbram o cunho social das obras e até mesmo a importância de tais obras que estariam contribuindo no controle do equilíbrio de tantas outras áreas que a questão ambiental deve prevalecer"* (DOC C7, p. 87).

No Programa Moradia Econômica, são subsidiados custos de taxas e alvarás. Entretanto, mesmo assim, o número de famílias que retornam para a finalização do processo não é o mesmo da procura pelo programa, sendo reduzido o número de famílias que efetuam o correspondente registro de imóveis. A justificativa são os altos preços das taxas cobradas pelo INSS e pelo cartório, o que faz as famílias preferirem aplicar os recursos em melhoria e acabamento da unidade residencial.

### Quadro A5.4 – Mecanismos de normalização da estrutura de Provisão Habitacional do Município sede da Instituição C

Legislação	Sim	Não	Data de aprovação ou última revisão pela Câmara	É aplicado? (sim /Não)
Plano Diretor		X	Não aprovado	Não
Lei de Zoneamento	X		27/03/1996	Sim
Lei do Perímetro Urbano	X		27/03/1996	Sim
Lei de Parcelamento	X		27/03/1996	Sim
Código de obras	X		08/05/1964	Não
Lei de Zonas Especiais de Interesse Social		X		Não
Normas de Proteção Ambiental	X		27/03/1996	Sim
Imposto Territorial Progressivo		X	x	
Lei de Parcelamento do Solo	Tamanho mínimo de lote: 360 m <sup>2</sup>		Frente mínima do lote: 12 m	

Fonte: Doc C7, p. 22.

Quanto à aplicação de instrumentos para assegurar o exercício da função social da propriedade, até o momento em que foi realizada a pesquisa, não havia ocorrido nenhum caso.

Com relação aos mecanismos de regulamentação, a Instituição C promove programas de regularização fundiária e urbanística através de projetos de desafetação de áreas invadidas, bem como a provisão de infra-estrutura e o desenvolvimento de sistemas formais de vias urbanas e de estabilização de encostas, quando necessário. Os programas de coleta e disposição do lixo são integrados aos projetos habitacionais através da Secretaria de Águas, Saneamento, Meio Ambiente e Agricultura. Dois projetos são incorporados, um denominado Projeto de Coleta Seletiva e o outro denominado de Oficinas de Reciclagem.



Quanto aos procedimentos adotados visando a institucionalização da estrutura da provisão habitacional do município, eles vêm sendo implementados já desde 1988, conforme já apontado em item anterior. Entretanto, vale ressaltar algumas peculiaridades. Por exemplo, a formalização da Política Habitacional do Município foi estabelecida através do Decreto N. 3419 e 20/02 de 1997 e consta no Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais a necessidade de atualizá-lo, embora até o momento, esta meta não tenha sido cumprida.

Os diagnósticos relativos às necessidades e à situação institucional da estrutura de provisão habitacional local são considerados deficitários pela própria instituição, apesar de que nos documentos analisados são apresentados dados relevantes sobre a situação habitacional do município. No Quadro A5.5 é mostrada a quantidade de assentamentos subnormais e número de domicílios situados em área de risco e de proteção ambiental.

Quanto ao diagnóstico sócio-econômico da população, o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano já publicou dois volumes contendo dados de significativa qualidade, o qual possibilita a realização deste diagnóstico. Também o sistema de cadastramento de famílias beneficiadas pelos programas habitacionais disponibiliza dados desta natureza.

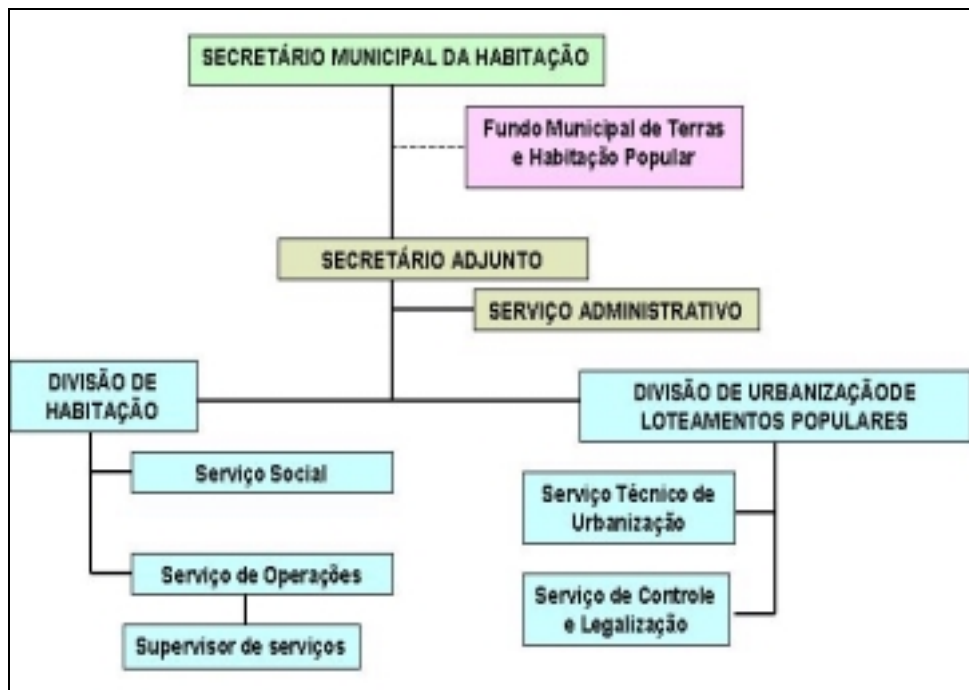
O formato administrativo da organização governamental fica caracterizado pelo seu organograma, tal como pode ser observado na Figura A5.3. Esta estrutura, ao contrário da Instituição B, além de gerenciar os projetos, elabora e implementa os mecanismos necessários à institucionalização da estrutura de provisão habitacional do município, como já pode ser percebido nas várias evidências apresentadas até aqui.

#### Quadro A5.5 – Carências habitacionais do Município C

Assentamentos subnormais	Quantidade	Número de domicílios	População
Favelas	0	0	0
Cortiços	0	0	0
Loteamentos irregulares	23	810	4.050
Loteamentos clandestinos	97	2998	14.991
Ocupações irregulares	11	Não disponível	Não disponível
Áreas públicas invadidas	Não disponível	Não disponível	Não disponível
Área de risco e proteção ambiental	Quantidade	Número de domicílios	População
Inundações	10 áreas	3.033	11.800
Desabamentos	Não disponível		
Linhas de transmissão e outros	Não disponível		
Lixões, alagados e outros	0	0	0
Proteção de mananciais	500 Km <sup>2</sup>	1200	5000
Área de preservação permanente	Não disponível		
Déficit habitacional	Grupo 1: renda de 5 a 3 sm (Locatários; operários assalariados)	Grupo 2: renda média 3 s.m (Co-habitação:desempregados;biscateiros)	Grupo 3: invasões da construção civil, domésticas, biscateiros)
Dados estimados para população de 01 a 5 s.m: 10.000	2.000 unidades	3.000 unidades	5.000 unidades
Déficit total no município	17.000		

Fonte: DOC C7, pág 12

Quanto às formas e instrumentos de participação popular e promoção do desenvolvimento tecnológico do setor produtor de habitações, as evidências apresentadas no item em que foi caracterizada a articulação dos agentes que constituem a cadeia de provisão habitacional possibilitam também caracterizar este aspecto do papel do governo local como facilitador do funcionamento desta cadeia.



**Figura A5.3 – Organograma da Instituição C**

### 1.3.3 Instituição D

No Município D estava sendo desenvolvido o terceiro Plano Diretor, decorrente de um amplo debate realizado com a população. Suas diretrizes foram estabelecidas pelo Congresso da Cidade. O fato de estar em discussão pela terceira vez, o Plano Diretor do Município pode ser tomado como um demonstrativo da consolidação da legislação do município quanto à revisão de zoneamento e das normas de parcelamento do solo. Este indicativo fica mais realista quando se analisa o registro do processo de legislação que é exibido na página da internet do município. No Quadro A5.6 é apresentado o conjunto de leis que normatizam os processos urbanos deste município.

Este quadro legal constituído pode ser considerado um fator positivo ao processo de institucionalização da estrutura de provisão habitacional do município e também facilita o desenvolvimento de ações visando à resolução da problemática habitacional, às quais se empenhou o governo local através da Instituição D.

O Código de Obras e de Edificações não estava em discussão na época em que foi realizada a pesquisa. No documento que é apresentado o planejamento da terceira revisão do Plano Diretor, é evidenciado que o capítulo que trata das edificações não será revisado.

Quanto à simplificação dos processos de licenciamento, as ações foram institucionalizadas através dos próprios programas. Por exemplo, o Programa de Regularização de Obras, desenvolvido com a Universidade Federal Local, prevê a elaboração dos projetos habitacionais por esta instituição. Os beneficiários recebem orientações para obter a aprovação dos projetos. Entretanto, não foram encontradas referências quanto aos subsídios às taxas.

A aplicação de instrumentos para assegurar o exercício da função social da propriedade está prevista no novo Plano Diretor, uma vez que este pretende ser desenvolvido em acordo com o Estatuto da Cidade. Porém, nas entrevistas realizadas e nos documentos analisados, também não foram encontradas referências específicas.

### Quadro A5.6 – Mecanismos de normalização da estrutura de Provisão Habitacional do Município D

Projeto de Lei que “Dispõe sobre o zoneamento do Município de Pelotas, descreve a localização e o regime de usos e Índices Urbanísticos”, março de 2004

Lei 2859/84 - Autoriza o Poder Executivo Municipal alterar a metragem dos terrenos e permite construções no alinhamento dos mesmos.

Lei 2888/85 - Institui normas para a liberação à venda de loteamentos e dá outras providências.

Lei 2.920/85 - Dispõe sobre o parcelamento do solo em terrenos de propriedade do município e institui áreas de regime urbanístico especial.

Lei 2.933/85 - Cria o fracionamento social e dá outras providências.

Lei 2.983/86 - Altera o II Plano Diretor de Pelotas, no art.33 (vetado).

Lei 3.018/87 - Altera a Lei nº 2.983/86 que dispõe sobre a regularização de loteamento e dá outras providências.

Lei 3.152/88 - Determina o fracionamento de terrenos com frente mínima de 3 metros para logradouros públicos.

Lei 3.173/88 - Dispõe sobre o imposto predial e territorial urbano sobre loteamentos.

Lei 3.178/88 - Altera as disposições da lei 2565/80 que institui o II Plano Diretor e dá outras providências.

Lei 3.278/89 - Autoriza a alienação de lotes de terreno do domínio do Município, utilizados ou destinados à habitação de caráter popular

Lei 3.354 /91- Autoriza o Executivo a proceder à regularização de Loteamentos de fato, implantados em áreas de domínio do Município, bem como à alienação dos respectivos lotes

LEI Nº 3.854/94 - Permite a concessão de licença de localização provisória para estabelecimentos em loteamentos não regularizados

Fonte: Documento disponibilizado na página da internet do Município D

Para a análise dos mecanismos de regulamentação da estrutura de provisão habitacional, existentes no Município D, foi observado, principalmente no DOC D12, o qual contém os Projetos de Melhoria que seriam por ela implementados. Neste documento são apresentadas 10 diretrizes elaboradas para o mandato da administração em exercício. Três delas se traduzem em mecanismos de regularização: Diretriz 01 – Promover o reassentamento das populações que se encontram em área de risco; Diretriz 02 – Promover a regularização fundiária; e Diretriz 03 – Promover a fiscalização das áreas do município impedindo novas ocupações irregulares. Para seguir estas diretrizes, foram tomadas medidas como a elaboração da lei de concessão de direito real de uso; organização do Comitê de Regularização Fundiária; Realização de censo de irregularidade fundiária e elaboração de contratos e autorização de escritura.

Os resultados destas medidas foram apresentados como segue no DOC D1:

*[...] 5,1 mil famílias passaram pelo processo de regularização fundiária e tornaram-se proprietárias de seus lotes; 247 famílias foram retiradas de áreas de risco e reassentadas em local seguro e com infra-estrutura[...]* (DOC D1, p. 17).

Em relação aos procedimentos adotados visando fortalecer a estrutura de provisão local, destaca-se o diagnóstico sócio-econômico da população, o formato administrativo da instituição e as formas e instrumentos de participação popular. Este último já foi caracterizado no item em que o foco era a articulação dos agentes que compõem a cadeia de provisão habitacional do município.

Quanto ao diagnóstico sócio-econômico da população, foi contratada uma empresa especializada que realizou uma pesquisa quantitativa, com a aplicação de dois questionários, um dirigido à população com renda até 3 salários mínimos e outro dirigido à população com renda entre 3 e 6 salários mínimos. O primeiro questionário tinha o objetivo de verificar o interesse das famílias em beneficiarem-se do Programa denominado Projeto Parceria/Lote Urbanizado. O segundo visava identificar o interesse da população em beneficiar-se do Programa de Arrendamento Residencial.

Os dados obtidos através desta pesquisa e a sua comparação com os resultados dos programas alcançados ao longo dos quatro anos em que foram implementados estão mostradas no Quadro A5.7.

O diagnóstico da situação institucional da estrutura de provisão habitacional local foi realizado concomitantemente com as medidas que foram tomadas para estabelecer tanto a estrutura da organização governamental local responsável pela provisão habitacional, como do sistema habitacional como um todo, embora já houvesse pré-condições mínimas para este funcionamento, tanto nos aspectos normativos e regulativos, como nos operacionais. No Quadro A5.8 são apresentadas algumas destas medidas associadas a suas diretrizes e marcas.

Um aspecto a ser ressaltado é que, na Instituição D, que foi criada na mesma época que a Instituição B, embora não tenha sido elaborado um documento formal para registrar a política habitacional do município como o foi na Instituição B, as medidas foram mais efetivas no sentido de alcançar um estágio de institucionalização mais consistente. Como justificativa para este fato, pode ser a ação da liderança exercida pelo Secretário da Habitação e de sua equipe. Na Instituição B, a preocupação com a formalização da Política Habitacional do Município é maior entre os seus técnicos e alguns agentes isolados da comunidade do que por parte do Secretário propriamente dito. Ressalta-se também que, na Instituição C, também não existiu uma formalização prévia da Política Habitacional do Município, mas as lideranças deste município estavam presentes na formulação e implementação das ações. O atual prefeito do município exerceu o cargo de Secretário de Habitação e de vice-prefeito e era servidor do município.

#### Quadro A5.7 – Relação entre necessidades habitacionais e resultados obtidos na Instituição D

Famílias com renda de 1 a 3 Salários Mínimos por bairro			Famílias com renda de 3 a 6 Salários Mínimos por bairro		
Dados obtidos na pesquisa		Resultados obtidos nos programas	Dados obtidos na pesquisa		Resultados obtidos nos programas
Número de famílias estimado	53.236	5.100 famílias atendidas no período de janeiro de 2001 a dezembro de 2004	Número de famílias estimado	22.709	1.491 famílias atendidas no período de janeiro de 2001 a dezembro de 2004
Déficit Habitacional <sup>1</sup>	31.707		Déficit Habitacional <sup>1</sup>	19.846	
População com interesse em adquirir o imóvel pronto	20.578		População com interesse em adquirir o imóvel pronto	13.396	
População com interesse em adquirir habitação com financiamento (Prestações no máximo de R\$ 100,00)	21.244		População com interesse em adquirir habitação com financiamento (Prestações no máximo de R\$ 175,00)	13.732	
População com interesse em adquirir lote urbanizado com financiamento (Prestações no máximo de R\$ 35,00)	15.536		Escolaridade média e fundamental completa	15.380	
População com interesse em participar de mutirões	25.556		Deslocamento para o trabalho	15 min. +	
Obs: Duas hipóteses de localização foram testadas					

<sup>1</sup>. Famílias sem casa própria ou com a sua casa abaixo do conceito mínimo de habitação popular. Segundo o Plano Diretor do Município de 1981, habitação popular é a economia residencial urbana destinada exclusivamente à moradia própria, constituída apenas por dormitórios, sala, cozinha, banheiro, circulação e área de serviço.

A Instituição D tinha como uma característica marcante o monitoramento de suas ações, embora este não tenha alcançado a sistematização e a continuidade desejadas. Entretanto, o município possui várias instituições que se dedicam à coleta e sistematização de dados com publicações regulares. Entre elas, o Sindicato das Indústrias da Construção, institutos e núcleos de pesquisa ligados às universidades locais e a Empresa Municipal de Informática, que embora não tenha esta como única finalidade, assessora a produção e sistematização de dados no município.

O formato administrativo da Instituição D está caracterizado pelo seu organograma na Figura A5.4. A observação deste organograma permite identificar a preocupação com a estruturação da provisão habitacional do município, uma vez que possui coordenadoria específica para cadastramento, fiscalização, regularização, normalização e atendimento à população.

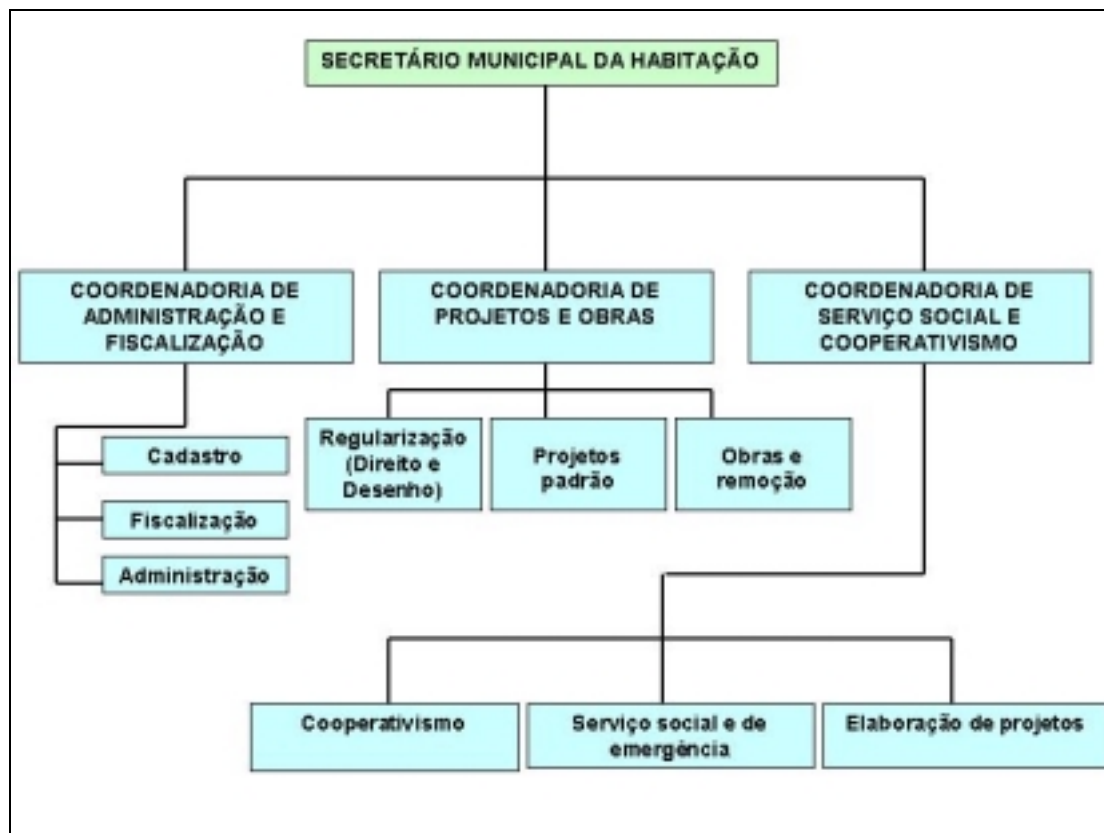


Figura A5.4 – Organograma da Instituição D

Quadro A5.8 – Metas estabelecidas para as diretrizes da política habitacional na Instituição D			
Marca 01: Habitação com qualidade de vida			
Diretrizes		Medidas	
Descrição	Meta	Descrição	Indicador para monitorar
01 -Promover o reassentamento da população que se encontra em áreas de risco	150 famílias por ano	Levantamento do número de famílias em áreas de risco	Número de áreas incluídas e cadastradas no período do projeto no mapa de irregularidade fundiária da cidade em relação ao total de áreas levantadas na primeira etapa.
		Levantamento sócio-econômico das famílias em áreas de risco	Número de visitas realizadas nos locais
		Levantamento das áreas para a produção de lotes	Criação e desenvolvimento do Banco de Terra
		Obtenção de verbas da União e do Estado a fundo perdido	Número de projetos elaborados x número de projetos financiados
		Promoção da organização da população	Número de pessoas que participam do Orçamento Participativo
		Elaboração de projetos residenciais até 60 m <sup>2</sup>	Atendimento aos requerimentos que solicitam projetos
02 - Promover a regularização fundiária, legal e projeto urbanístico	3.000 lotes por ano	Elaboração da lei de concessão do direito real de uso	Aumento da arrecadação financeira
		Organização do comitê para a regularização fundiária	Número de reuniões realizadas Número de entidades presentes Número de processos encaminhados
		Contratação de pessoal e aquisição de equipamentos	Número de equipamentos e mobiliário Número de pessoas contratadas
		Realização do censo de irregularidade fundiária	Número de áreas mapeadas em relação ao número de áreas existentes
		Organização de reuniões com as associações das áreas	Número de reuniões realizadas nas áreas
		Autorização de escritura	Número de contratos mensalmente assinados e autorizações de escrituras emitidas, bem como número de contratos reativados
03 – Promover fiscalização nas áreas do município para impedir novas ocupações	Ocupações zero	Aquisição de veículo e contratação de pessoal	Número de servidores contratados Número de veículos adquiridos
		Elaboração da relação de áreas propensas às ocupações	Número de famílias novas em cada ocupação
		Obtenção junto ao patrimônio imobiliário de informações para controle efetivo das áreas de domínio público	Número de famílias ocupando áreas do município
		Promoção de ações conjuntas de fiscalização com as demais secretarias municipais, órgãos estaduais e federais	Número de novas famílias ocupando áreas do município
05 – Promover o atendimento das populações que estão em situação emergencial	20 moradias emergenciais por mês	Realização de cadastramento e seleção das famílias a serem atendidas	Número de famílias atendidas com moradias de emergência
		Definição das prioridades de atendimento	Número de famílias priorizadas no atendimento

Fonte: DOC D12

Quadro A5.8 – Metas estabelecidas para as diretrizes da política habitacional na Instituição D			
Marca 02: Organização popular via cooperativismo			
Diretrizes		Medidas	
Descrição	Meta	Descrição	Indicador para monitorar
06 – Estimular e capacitar a organização popular	Formação de quatro núcleos de cooperativismo	Realização de convênios com entidades para execução de cursos de cooperativismo e com setores técnico-científicos para apoiar as cooperativas	Número de cursos realizados e número de pessoas participantes
		Promoção de reuniões periódicas com delegados do Orçamento Participativo nas áreas que demandam habitação	Número de reuniões realizadas
		Estimular o cooperativismo habitacional com a realização de um encontro semestral	Número de cooperativas envolvidas
		Cadastramento das cooperativas habitacionais	Número de cooperativas cadastradas
		Promoção de intercâmbio através de viagens e visitas à outras cooperativas habitacionais	Número de viagens realizadas
07 – Construir espaços para a troca de experiências e mobilizar a população para participar do Planejamento Participativo	Uma atividade mensal de informação e formação relativas às questões habitacionais	Realização do Fórum Municipal da Habitação	Número de fóruns realizados e presença nas atividades
		Realização da Conferência Municipal da Habitação	Número de entidades e lideranças presentes na conferência
		Elaboração e publicação de artigos sobre a política habitacional	Número de artigos publicados
Marca 03: Habitação gerando desenvolvimento econômico e social			
08 – Promover política habitacional para atender o crescimento habitacional de 1,58 % ao ano	Produção de 1200 lotes urbanizados por ano	Elaboração do plano diretor da habitação	Número de mapas produzidos com a possibilidade de expansão da cidade
		Promoção de ações para disponibilizar áreas no município	Número de áreas negociadas
		Identificação de parceiros para financiamento da política	Número de linhas de créditos disponíveis
		Busca de empreendedores sociais para execução dos planos	Número de empreendedores sociais presentes
09 – Promover a construção de moradias para atender o déficit habitacional do município	1.000 moradias por ano	Elaboração de projetos físicos, sociais e ambientais	Número de projetos elaborados
10 – Promover recursos para a execução da política habitacional	R\$ 12 milhões por ano	Estruturação da secretaria dotando de equipamento e pessoal para elaboração de contratos	Número de pessoal e equipamento contratado
		Realização de reuniões junto às associações e áreas de posseiros	Número de reuniões promovidas
		Realização de contratos com posseiros	Número de contratos assinados
		Identificação de linhas de financiamento	Número de linhas de crédito implementadas no município

Fonte: DOC D12

## 1.4 Política de informação

### 1.4.1 Instituição B

Com relação à existência de órgão municipal específico para coletar registros administrativos por secretaria, ela não foi observada ao longo da realização do estudo de caso. Na entrevista 01 foi apontada a criação da Comissão Municipal de Tecnologia da Informação no âmbito da Administração Municipal, a partir da qual poderiam ser desencadeadas ações com estas características.

No âmbito do PHBB - DI foi prevista a contratação de no mínimo três termos de referência que têm como objetos instrumentos diretamente relacionados com a implementação de sistemas de informação. São eles: o Sistema Informatizado para Controle Urbanístico, o Sistema Geo-referenciado das Áreas de Interesse Social e os Indicadores de Monitoramento de Ações Governamentais no Campo Habitacional. O elemento determinante para a contratação destas ferramentas é muito mais a orientação no âmbito do PHBB nos (DOC B21 e B22) do que uma política de informação deliberada.

No âmbito da Instituição B, a coleta de registros administrativos relativos aos projetos lá implementados é de responsabilidade da Assessoria de Planejamento e da Gerência Administrativa Financeira, em função da própria natureza das atividades a eles atribuídas.

A Carteira Habitacional tem como atribuição coletar os registros de todos os contratos de financiamento que são realizados no âmbito dos projetos implementados na Secretaria. Em função do crescimento do volume destes contratos, foi contratada uma empresa para implementar um sistema informatizado visando ao gerenciamento dos contratos da Carteira Habitacional.

Não existe gerente de informação na Instituição B, sendo esta atribuição realizada de forma pouco formalizada pelo Assessor de Planejamento conforme observado pela pesquisadora e confirmado na entrevista 01.

Quanto às articulações em torno de um sistema local de informações, com a participação de agentes promotores, financiadores, executores, imobiliárias e mantenedores da cadeia de provisão habitacional, distribuindo entre eles as funções de observadores, analistas e gestores das informações, tal como discutido na revisão bibliográfica, na entrevista 14 foi apontada a possibilidade de estruturá-lo. Tal possibilidade, no entanto, não estava sendo estabelecida através da Instituição B, mas pela articulação de órgãos como o Sindicato dos Arquitetos, organizações não governamentais e entidades representantes da sociedade organizada.

Outra evidência da existência de articulações em torno da estruturação de um sistema local de informações é a publicação elaborada em 2001, por organização não governamental local, na qual é proposto um conjunto de indicadores para avaliar a qualidade de vida no município (DOC 23).

Quanto à contratação de serviços especializados para a realização de levantamentos sobre a demanda, satisfação e Avaliação Pós-Ocupação, várias evidências apontam para a sua ocorrência, conforme será apresentado a seguir.

Como já mencionado anteriormente, estava em andamento na Instituição B, quando da realização do estudo de caso, uma série de ações previstas no âmbito do Sub-projeto PHBB-DI, as quais pretendem estruturar uma base de dados contendo informações de diferentes naturezas, como pode ser depreendido dos textos reproduzidos a seguir:

*"O trabalho a ser contratado deve atender, pois, ao objetivo de possibilitar a avaliação e a re-adequação dos projetos e programas decorrentes da implantação da Política Habitacional do Município, tendo em vista a concretização das metas estabelecidas". (DOC B16, p. 2)*

*"[...] as informações devem ser organizadas e armazenadas em um Sistema de Informações Geo-referenciadas, que permita a recuperação, atualização e o cruzamento dos dados e sua imediata utilização, tanto sob a forma de estatísticas, como na condição de indicadores, e que permitam avaliações comparadas a índices e parâmetros relacionais" (DOC B15, p. 3).*

Desta forma, pode ser considerado que existe um plano de desenvolvimento de levantamentos de dados. No entanto, em termos efetivos, foi identificada nas entrevistas e nos documentos analisados a ocorrência de levantamentos específicos nas seguintes situações:

*"[...] promoveu uma pesquisa censitária em dezembro de 2001, nos três Morros [...] entrevistou representantes de 911 famílias de uma população total de 3.224 habitantes" (DOC B27, p. 33).*



Na entrevista 02 realizada em 2003, foi informado que nova pesquisa teve que ser feita quando das primeiras atividades de implementação do projeto, tendo em vista que várias famílias informaram não terem participado do levantamento inicial. Deste relato pode ser depreendido que os levantamentos realizados carecem de uma maior consistência, tal como foi apontado na entrevista.

Uma outra prática de levantamentos utilizada na Instituição B é o favorecimento à realização de pesquisas por parte dos centros acadêmicos existentes no município, muito embora os seus resultados nem sempre sejam aplicados visando implementar melhorias efetivas. A influência destas pesquisas no desempenho da Instituição B depende do interesse individual dos técnicos em aplicá-las, como declarado na Entrevista 14 quando foi comentado o fato de que, a partir de uma pesquisa de um aluno de mestrado da universidade local, foi possível melhor aproveitar a área útil das unidades habitacionais estudadas.

Com relação à articulação da Instituição B com agências locais que constituem os sistemas formais de estatísticas públicas, no DOC 25 (p. 25) consta como atividades gerenciais previstas para a GH, em relação ao planejamento habitacional, aquelas listadas no Quadro A5.9. Nele estão listadas atividades que denotam a importância da informação no desenvolvimento destas atribuições. Apesar disto, nos TRs, o que aparece como "Elementos disponíveis e Fontes de Referência" são dados de 2001, conforme pode ser visto do texto transcrito no Quadro A5.8.

#### **Quadro A5.9 – Atribuições gerenciais da Gerência de Habitação**

- Acompanhamento da disponibilidade de recursos
- Levantamento dos déficits habitacionais em cada faixa de renda da população
- Levantamento do perfil da população da cidade
- Acompanhamento da evolução da questão habitacional na cidade
- Acompanhamento de dados nacionais, estaduais e municipais
- Alimentação do Sistema de Informação Municipal
- Estudo de novas alternativas de intervenções
- Monitoramento dos indicadores de processo e de resultado da Gerência de Habitação
- Elaboração da proposta de intervenção
- Realização de pesquisas relacionadas à questão habitacional
- Interação com órgãos da esfera municipal, estadual e federal e outros municípios para subsidiar planos, programas e projetos.

Fonte: DOC B25, p. 25

O analisado até aqui indica a existência de ações planejadas na Instituição B, em especial na GH, e de ações realizadas. As ações planejadas, reveladas nos documentos sobre as ações do DI, no texto referente à Política Habitacional do Município e na descrição das atividades gerenciais apresentadas nos relatórios analisados, denotam a adequação conceitual das intenções dos técnicos, uma vez que todos estes documentos foram por eles elaborados.

Quanto às ações planejadas não existe uma política de informação declarada, são ações pontuais que poderão vir a ser organizadas de forma a fornecer diagnósticos de necessidades e resultados das ações desenvolvidas visando à orientação das intervenções governamentais. Este objetivo aparece com frequência como justificativa para o desenvolvimento dos sistemas de informação pretendido. Quanto à disponibilidade destas informações à sociedade como um todo e entre os agentes que constituem a cadeia de provisão habitacional, é prevista a divulgação de parte delas na internet e na intranet através de sistemas de senha de acesso.

### Quadro A5.10 – Fontes de informação referidas nos Termos de Referência

Os trabalhos desenvolvidos pela contratada terão como referência:

- CONSÓRCIO PARCERIA 21. "GeoCidades – Indicadores Ambientais Urbanos 2001", Rio de Janeiro, MMA/PNUMA: 2001.
- UNIVERSIDADE LIVRE DO MEIO AMBIENTE, "Estruturação da Base do Sistema de Monitoramento da Qualidade de Vida Urbana em Curitiba", Mimeo, Curitiba, 1996.

Além destas informações, estão disponíveis para consulta:

- Plantas Plani-altimétricas Cadastrais do município;
- Mapa de Logradouros Públicos - Geo-guia, com a representação das quadras e toponímia de logradouros;
- Plantas oficiais compostas por loteamentos, e projetos, documentos cartográficos analógicos, utilizados como fonte de consulta para análise e aprovação de processos urbanísticos pela SUSP;
- Cadastro de Áreas Pobres, com informações urbanísticas e ambientais, possuindo sistema de pesquisa e sistema de manutenção, complementado por mapa na escala 1: 50.000 onde estão indicadas as manchas de áreas pobres e favelas;
- Indicadores de Desenvolvimento Humano- IDH, formados por uma base descritiva em planilhas eletrônicas, no formato XLS. Atualmente, os dados sócio-econômicos, em especial de demografia, emprego e renda, educação e habitação, são voltados à indicação do nível de desenvolvimento global do município. Os dados têm como fonte o Censo referente aos anos 1991 e 2000 e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio- PNAD, efetuada em 1996, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE;
- Planos Diretores, Planos Urbanísticos Específicos e Macroplanejamento existentes no município nas escalas 1:10.000 e 1:2.000;
- Mapeamento dos serviços urbanos existentes e as necessidades de implantação e/ou melhoria planejados pelos órgãos competentes.

Fonte: DOC B15 e B16

#### 1.4.2 Instituição C

A Instituição C, quando elaborou o DOC D7, estava apresentando um diagnóstico da situação do município visando pleitear recursos junto ao PHBB. Várias ações foram planejadas para a utilização destes recursos. Entre elas, duas podem ser indicativas da preocupação da instituição com uma política de informação: a elaboração de instrumentos de divulgação da Política Habitacional do Município e de suas ações e o desenvolvimento de sistema de geo-processamento no setor Urbano/Habitacional.

No referido diagnóstico, é apresentada uma avaliação que indica a fragilidade do município em termos de instrumentos como sistemas informatizados de bases de dados cadastrais e bases cartográficas eficientes e integrados, a qual acarreta dificuldades no planejamento de políticas habitacionais adequadas para o desenvolvimento urbano do município, e em específico nas áreas de subnormalidade.

Ainda que estes instrumentos sejam importantes para o correto equacionamento da problemática habitacional, existem aspectos relacionados à política de informação no município que apontam para uma condição mais favorável do que aquela observada na Instituição B.

Na página 18 do DOC-D7, é descrita a disponibilidade de dados do município em termos de seu conteúdo, grau de detalhamento, atualização, disponibilidade de coleta automática e tipo de mapeamento. Esta descrição ilustra positivamente alguns aspectos que estão sendo considerados aqui para caracterizar a política de informação vigente ou planejada na Instituição C.

No município existem dois Sistemas de Informação que merecem destaque. O primeiro foi implantado pela Secretaria de Infra-estrutura Urbana o qual conta com informações cadastradas desde 1988 relativas às licenças para edificação e loteamento, alvarás de funcionamento, habite-se e equipamentos urbanos e áreas públicas existentes. A base de dados cadastrais do Imposto Predial e Territorial Urbano foi atualizada no período de 1997 a 2000, passando o número de carnês lançados de 143.858 para 151.378, representando um acréscimo em termos financeiros de R\$ 4.982.121,00. Também existe um Cadastro de Logradouros com caracterização por face de quadra, de forma a estabelecer uma base única.

No DOC C5, p. 26, é informada a existência de um banco de dados de caráter social, o Caduni, que serve de base para o envio de informações ao Cadastramento Único do Governo Federal. O Caduni foi criado pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento do Município. Este banco de dados traz informações cadastrais das famílias que recebem algum tipo de benefício social do município. Em 2003, foram cadastrados 4.072 domicílios, o que significa mais de 15 mil pessoas.

Na Instituição C foi elaborado um sistema de informação visando ao cadastramento das famílias interessadas em ser beneficiadas pelos programas habitacionais. O sistema faz automaticamente a classificação da família na lista de espera dos interessados, com base em critérios estabelecidos pela equipe de assistentes sociais.<sup>115</sup>

Na Instituição C também não existe um gerente de informação, apesar de ter sido contratada consultoria que atuou junto ao serviço social para a elaboração do sistema de cadastro dos beneficiários.

Quanto à articulação existente em torno de um sistema local de informação, com a participação dos agentes envolvidos na cadeia de provisão habitacional, não existe uma intenção declarada, entretanto, a partir de uma análise dos dados disponibilizados nos documentos analisados, é possível identificar um número significativo de indicadores que poderiam constituir um sistema de informação específico para este setor. Embora não exista a articulação em torno de um sistema local de informação voltado para a habitação especificamente, existem outras iniciativas no município que apontam para a condição de estruturação de um sistema local de informação.

Um exemplo é o Comitê de Indicadores que se reúne a cada quinze dias para elaborar um sistema de indicadores para o município. O primeiro trabalho desenvolvido por este comitê é o Sistema de Indicadores de Qualidade de Vida, o qual é composto por sete grupos temáticos.

Outra evidência do potencial de estabelecimento de um sistema local de informação é o Conselho da Cidade, criado como um dos órgãos responsáveis pelas atividades de todas as etapas do Planejamento Estratégico da Cidade. O Planejamento Estratégico da Cidade tem divulgado a importância de conjugar esforços em torno da sistematização de informações, tal como pode ser compreendido no texto a seguir:

*"Na emergência de uma sociedade de redes e do conhecimento, promover interconectividade. A Prefeitura Municipal tem aqui um papel de se transformar em centro de referência na utilização e difusão das novas tecnologias de informação, inclusive através da inclusão digital massiva da população do [Município], promovendo a formação de redes de cidadãos em torno do futuro do [Município]."* (DOC C11, p. 69).

Ainda deve ser ressaltada a existência de dois documentos que apresentam dados de diferentes aspectos relativos ao município. Um deles disponibilizado na página eletrônica do município é elaborado pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento e o outro é o Balanço Social do Município. Ambos apresentam informações detalhadas sobre vários aspectos da cidade, sendo destacável a qualidade das informações e a sua sistematização.

Quanto à utilização de levantamentos para verificação da satisfação dos beneficiários em relação aos programas que participam, eles não são realizados. Na opinião de um dos técnicos entrevistados, estes não se fazem necessários, tendo em vista a qualidade destes programas. A instituição não tem como prática a realização de pesquisas junto às universidades locais.

Sua articulação com as agências locais que constituem os sistemas formais de estatísticas públicas ocorre de forma indireta, através, principalmente, do Instituto de Pesquisa e Planejamento do Município.

#### 1.4.3 Instituição D

O Município D, a exemplo dos Municípios B e C, também apresenta uma disponibilidade de dados favorável para a caracterização de uma política de informação, que pode ser dita não declarada, mas que por meio de diferentes ações pontuais indicam uma preocupação com este aspecto na estratégia adotada pelas instituições.

Uma das ações é a criação do Sistema de Informação Municipal (SIM), que, além de atender com prioridade as áreas Tributárias e Administrativas (Módulos Financeiro, Tributário, Atendimento, Compras e Licitações, Patrimônio e Recursos Humanos), também atende as áreas de saúde, educação e habitação. O sistema favorece a agilidade nos processos, possibilitando verificar a intervenção de cada usuário a cada passo da tramitação.

O Programa de Modernização da Gestão Municipal (PROGEM) através do Programa de Modernização Administrativa (PMAT 1), o qual foi financiado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Este programa possibilitou a implantação do SIM e as atualizações do Cadastro de Imóveis e da Planta Genérica de Valores, ocorrendo mudanças significativas também no Imposto Predial e Territorial Urbano, cuja última atualização havia ocorrido há 36 anos atrás. Em 2004, a arrecadação atingiu 72,14% do valor cobrado contra 37,52% do valor cobrado em 2000.

Foi criado o Projeto Governo Eletrônico, passando o número de computadores utilizados pelos servidores em janeiro de 2001 de 200, para 645 em dezembro de 2004. O número de servidores que eram usuários da internet aumentou de 271 para 1.400 no mesmo período.

O município também cadastrou 26.983 famílias no Cadastro Único do Governo Federal objetivando atendimento nos programas Bolsa-Escola, Auxílio Gás e Erradicação do Trabalho Infantil.

O módulo do SIM desenvolvido na Instituição D permite o cadastramento de todos os beneficiários dos programas por ela implementados. A exemplo das Instituições B e C, não existe um gerente de informação, porém, a sistemática de criação de um Comitê Interno de Gestão da Secretaria, e o apoio do SIM, fazem com que as informações sejam acessíveis a todos os servidores e beneficiários, quando solicitadas.

A articulação em torno de um sistema local de informações, com a participação dos agentes envolvidos na cadeia de provisão habitacional, se deu, de certa forma, a partir da realização da pesquisa visando à avaliação do déficit habitacional do município, dando origem ao desenvolvimento de parcerias com as empresas construtoras, facilitando a participação do município no PAR e a criação do Programa de Regularização dos Lotes Urbanizados, tal como já foi apontado em item anterior.

Além disto, também existem no município instituições de pesquisa que desenvolvem estudos disponibilizando dados que podem vir a constituir um sistema de informação específico sobre as condições habitacionais do município. Três estudos que potencializam esta possibilidade foram analisados.

O banco de dados da Zona Sul que é publicado há quatorze anos *"acompanhando e armazenando informações que contribuem para o conhecimento da realidade regional e para o processo decisório dos diversos segmentos sociais nas mais variadas atividades."*

A pesquisa denominada "SIG Aplicado ao Mapeamento das Características Desiguais da População e Domicílios em Sedes Municipais" propõe um Sistema de Informações Geográficas no qual são georreferenciados os dados referentes à população e condições dos domicílios disponibilizados pelo Censo Demográfico de 2000 do IBGE, como instrumento auxiliar para retratar a situação de desigualdade espacial de uso e acesso à moradia e saneamento básico.(DOC D25)

Outra pesquisa realizada através da articulação de várias instituições do município é o projeto "Desenvolvimento de Diretrizes Especiais para Regularização Urbanística, Técnica e Fundiária de Conjuntos Habitacionais Populares" (DOC D26).

Também o Sindicato das Indústrias de Construção publica trimestralmente, há oito anos, o Informativo denominado de Pesquisa do Mercado Imobiliário, a partir de:

*"[...]dados fornecidos por empresas e incorporadoras de imóveis, [...] e constitui-se de quadros e tabelas indicando localização, índices, quantidades e características relativas aos imóveis pesquisados"* (DOC D20, p. 1)

Apesar das condições favoráveis observadas, é necessário frisar que a Instituição C apresenta melhores condições em relação à organização das informações do que a Instituição D, em função, muito provavelmente, de seu maior tempo de existência, da continuidade das ações governamentais e da existência do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano do Município que tem em sua estrutura administrativa uma diretoria que cuida exclusivamente da coleta, armazenamento, processamento e divulgação de informações.

## 1.5 Previsão de recursos financeiros

### 1.5.1 Instituição B

Entre os instrumentos previstos para a implementação da Política Municipal de Habitação no DOC B27, p. 75 conFigura-se como instrumento financeiro de gestão o Fundo Municipal de Habitação e Integração Social (FMHIS). Entre as fontes de recursos previstas, são listadas: dotações orçamentárias do município, transferências orçamentárias do Estado e da União, receitas provenientes dos contratos de financiamentos firmados com os mutuários, contribuições, transferências, subvenções, auxílios e doações dos setores público e privado; IPTU progressivo nas áreas de interesse à urbanização intensiva e recursos oriundos da transferência do direito de construir.

No momento em que o estudo foi realizado, as fontes de recursos externos utilizadas na Instituição B eram provenientes do PHBB. Os recursos internos eram provenientes principalmente do Fundo Municipal de Assistência Social e Fundo Municipal de Integração Social.<sup>116</sup>

Quanto à previsão de recursos, a pesquisadora pôde acompanhar a realização da previsão orçamentária para o ano de 2004. No Quadro A5.11 são listadas as atividades previstas. Como pode ser observado, não existe previsão de recursos para atividades relacionadas à estruturação de sistemas de informação, estas estão previstas no PHBB - DI.

#### Quadro A5.11 – Lista de atividades planejadas para 2003 na GH

1. Urbanização de Assentamento	10 Participação comunitária e educação ambiental PHBB-1
2. Projeto de Lotes Urbanizados	11. Programa Habitar Brasil/BID - DI
3. Bolsa de materiais de construção	12. Programa de apoio administrativo ao FMS
4. PSH	13. Gerenciamento da Carteira Habitacional
5. Galpão para apoio às atividades de papeleiros	14. Serviços Públicos Concedidos
6. Geração de renda PHBB-1	15. Participação Comunitária Conjunto A. já existente
7. Geração de renda PHBB-2	16. Participação Comunitária Conjunto H. já existente
8. Urbanização de Assentamento PHBB-2	17. Manutenção dos Equipamentos Sociais
9. Participação comunitária e educação ambiental HBB-2	18. Projeto PHBB-1 Habitar/Brasil

#### 1.5.2 Instituição C

Não foram disponibilizadas informações sobre a previsão de recursos para as atividades futuras a serem desenvolvidas na Instituição C, no momento em que foram realizadas as entrevistas e analisados os documentos.

Também não foram discriminadas as fontes de recursos, sendo apenas enfatizado na entrevista com o responsável pela Coordenadoria de Serviços Habitacionais que os recursos do município investidos em habitação decorrem de sua receita constituída por impostos, taxas, multas, convênios, entre outros. Também são investidos recursos do Fundo Municipal e de convênios realizados com a União e o Estado.

Na contabilização dos recursos investidos no município em habitação, não são considerados apenas aqueles utilizados pela Secretaria de Habitação. Também são contabilizados os recursos investidos pela Secretaria de Saúde e Saneamento. No Quadro A5.12 são apresentadas as despesas com habitação e urbanismo, saúde e saneamento, bem como sua participação no orçamento global do município, conforme consta no DOC C7, p. 106.

#### Quadro A5.12 – Recursos aplicados em Habitação e Urbanismo e Saúde e Saneamento na Instituição C

Anos	Habitação e Urbanismo	%	Saúde e Saneamento	%
1997	13.934.611,45	9,47	18.419.090,88	12,52
1998	12.793.701,63	7,16	25.324.691,76	14,18
1999	15.507.588,89	8,50	29.937.804,76	16,40
2000	12.091.857,40	6,16	33.457.527,15	17,05

Fonte: DOC C7, p. 106

<sup>116</sup> Novamente deve ser ressaltado que nos documentos, quando são apresentadas informações relativas aos projetos e a suas fontes e quantidades de recursos, estas não são de fácil inteligibilidade. No DOC 25, 65 páginas são dedicadas a apresentar o orçamento do ano de 2002 e suas respectivas fontes. No entanto, para coletar as informações relevantes nestas páginas, é necessária a colaboração de um dos técnicos da gerência administrativa financeira.

### 1.5.3 Instituição D

Entre as três instituições analisadas, a D é a que apresenta sua previsão de recursos de forma mais específica e detalhada, relacionando-a com cada uma das ações planejadas. Um aspecto a ressaltar é que a previsão inicial era de conseguir aplicar recursos na ordem de R\$ 12.000.000,00 ao longo dos quatro anos de mandato. Está previsto até o final de 2005 aplicar R\$ 40.000.000,00, segundo declaração do Secretário na entrevista com ele realizada. Quando perguntado sobre as fontes destes recursos, foram citados organismos internacionais, IPTU, cooperativas, dotações orçamentárias do município, banco de terras, impostos sobre circulação de mercadorias e governo federal. Também foi informado que o orçamento anual da Instituição D é de R\$ 700.000,00.

A previsão orçamentária especificamente para 2005 foi informada como sendo o apresentado no Quadro A5.13.

#### Quadro A5.13 – Investimento em habitação social previsto em 2005 no Município D

Recurso Federal	PSH	PAR
	R\$ 463.000,00	24.000.000,00
Recurso Estadual	Cooperativismo	
	R\$ 900.000,00	
Recurso Municipal	R\$ 2.100.000,00	

Fonte: Entrevista com Secretário de Habitação no exercício 2001/2004

Ainda deve ser destacado que a Administração Municipal, em conjunto com a empresa de consultoria do Programa de Modernização da Gestão Municipal, elaborou procedimento para registro dos projetos de cada Secretaria com indicação de cronograma físico-financeiro (DOC D5).

## 1.2. Regulamentos, normas e métodos

Esta variável será caracterizada a partir de três aspectos, a saber: formalização de procedimentos de implementação dos projetos e programas; formalização de sistemas de avaliação e a automação de procedimentos.

### 1.2.1 Instituição B

A implementação de projetos habitacionais sob a ótica da área de políticas públicas, tal como está sendo considerada neste estudo, é pouco reconhecida entre os técnicos envolvidos neste processo, até mesmo, entre aqueles que têm formação na área de serviço social. Já a implementação destes projetos sob a ótica das áreas de arquitetura e engenharia é predominante, embora nem sempre a descrição de seus subprocessos apresente uma visão abrangente, sendo comum prevalecer o detalhamento de alguns aspectos em detrimento de outros. Na Instituição B, em função de que sua principal ação em curso era o desenvolvimento e a implementação de projetos de urbanização e regularização de assentamentos subnormais, este era exatamente o caso.

No período em que foi realizado o estudo de caso, estava em curso a discussão sobre a descrição e análise dos processos internos da instituição, principalmente os da GH. Esta discussão foi coordenada por uma empresa de consultoria. No DOC B17, é apresentado o fluxograma geral das atividades desenvolvidas na GH, as quais foram listadas como sendo: o planejamento habitacional, o remanejamento de famílias, a execução das obras, a regularização fundiária e o atendimento das demandas habitacionais. O foco da análise em torno das atribuições da GH dificulta a visualização da abrangência e dos limites de cada projeto, assim como das rotinas administrativas dos subprocessos tanto relacionados à ótica da área de políticas públicas como os considerados à ótica das áreas de arquitetura e engenharia.

Havia muitas divergências entre os técnicos sobre a forma de analisar e descrever os processos da GH, não tendo havido um consenso sobre qual poderia ser a forma de realizar esta representação. Tal consenso era dificultado também pela falta de uma nomenclatura padrão que pudesse conectar a política geral da instituição aos seus programas e estes aos projetos, e estes às ações que eram constituídos.

Com base na discussão a respeito destes aspectos - nomenclatura e representação - foi elaborado um fluxograma que representa o processo dos projetos desenvolvidos na GH e nele procurou-se identificar os subprocessos propostos por Draibe (2001). No entanto, não houve consenso entre os técnicos a respeito de tal representação, principalmente, por falta de oportunidade para discutir o assunto com todos os técnicos envolvidos com o mesmo.

Enquanto esta discussão se mantinha entre os técnicos, a Assessoria de Planejamento e a Gerência Administrativa Financeira, com vistas a cumprir as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), implementaram um sistema informatizado de Controle e Acompanhamento de Projetos – CAP. Este sistema estava sendo implementado em duas etapas. Na primeira, passou a ser solicitado às gerências o detalhamento de cada projeto em formulário padrão, no qual deveriam ser registrados: o código para cada um dos projetos, o nome e as fontes de recursos, possibilitando assim identificar instantaneamente o destino dos recursos aplicados, tal como exigido pela LRF. Além destas informações, era solicitado o nome do subprograma ao qual ele estava vinculado, os objetivos, a justificativa, o público alvo, as metas com suas respectivas unidades de medida e as despesas previstas apresentadas em forma de fluxo de caixa. Na segunda etapa foram definidas as atividades de cada projeto e os indicadores a elas vinculados<sup>117</sup> (DOC 26, p. 113).

Esta medida pode ser interpretada como uma forma de estabelecer uma nomenclatura padrão, embora, na prática, ela não tenha sido suficiente para que ocorresse uma formalização dos subprocessos relativos aos programas e aos projetos.

Em termos de formalização da avaliação, foi observada a existência de dois sistemas. O primeiro já foi referido neste documento, denominado na Instituição B de Indicadores. O desenvolvimento deste sistema de indicadores é atribuição da Assessoria de Planejamento da Instituição (DOC B25, p. 120).

No DOC B26 (p. 110), é exibido o texto reproduzido a seguir, em que pode ser identificado o objetivo deste sistema:

*"A missão dos indicadores é quantificar e qualificar, na medida do possível, as ações desenvolvidas pelas gerências e por seus respectivos setores, objetivando um melhor acompanhamento e monitoramento das atividades realizadas pelos mesmos, bem como na concepção de um banco de dados e na visualização global dos atendimentos gerenciais e setoriais da Instituição B."*

A observação da aplicação deste sistema de indicadores evidenciou a visão incrementalista que predomina entre os técnicos que atuam na Instituição B. Fundamentalmente, esta visão entende que ao fazer algo, que embora não seja o ideal, é melhor do que não fazer nada. Esta visão foi reforçada várias vezes nas entrevistas e reuniões em que a pesquisadora participou. Os resultados obtidos demonstraram, entretanto, que a partir desta premissa, o sistema de indicadores apresenta uma série de limitações. Por exemplo, os valores dos indicadores, para o período corrente, não são relacionados com o seu valor nos períodos anteriores, o mesmo período do ano anterior, a situação desejada. Desta forma, eles não podem ser tomados nem como medida de desempenho, nem de eficiência, nem de eficácia e nem de efetividade, simplesmente porque eles não representam uma situação de relatividade, tal como pode ser apreendido da análise do Quadro A5. 14.

**Quadro A5.14 – Quantificação de atividades realizadas pelos técnicos da GH**

<b>Atividades</b>	<b>Técnico A</b>	<b>Técnico B</b>	<b>Técnico C</b>	<b>Técnico D</b>	<b>TOTAL</b>	<b>Acumulado dos Meses Anteriores</b>
Atendimento Público		3				
Vistorias		11				
Laudos de Avaliação de Casas		54				
Pareceres Técnicos						
Reuniões		8				
Memorial Descritivo		6				
Orçamento		11				
Estudos		1				
Projetos		5				
Fiscalização		24				
Seminários / Palestras		2				

Fonte: DOC B08

<sup>117</sup> Orientações semelhantes foram estabelecidas na Portaria N. 17, de 12 de novembro de 1998, cujo objetivo foi modificar a classificação funcional-programática do governo federal, prevista na Lei N. 4.320 de 17/03/1964.(Barros Silva & Costa, 2002)

O segundo sistema que está sendo referido aqui é o proposto no DOC B28 (p. 28), onde são apresentadas as orientações do Subprograma Urbanização de Assentamentos Subnormais do HBB. Este sistema é denominado de Monitoramento e Avaliação da Implementação do Projeto Integrado e está previsto para ser desenvolvido em etapas: no início dos trabalhos de implementação do projeto, trimestralmente, ao término da execução das obras e serviços programados e 12 meses após a conclusão das obras e serviços.

Nas entrevistas e nos documentos analisados, a idéia vigente entre os técnicos em relação a este sistema de avaliação pode ser apreendida no texto reproduzido a seguir:

*"Os compromissos, principalmente com relação à elaboração dos relatórios sociais, possuem prazos reduzidos para entrega e alto grau de exigência com relação ao conteúdo, havendo incompatibilidade entre tempo e qualidade. A cada três meses há acúmulo de compromissos devido à entrega dos relatórios mensal e trimestral"* (DOC 26, p. 33).

Na entrevista 14 realizada com um dos técnicos que já exerceu a função de coordenação no âmbito do PHBB-DI, a pesquisadora fez várias perguntas a respeito da realização de avaliação dos projetos. De uma forma geral, há concordância sobre a importância de avaliar, mas o entrevistado considera que a implementação do sistema tem que ser gradual e realizada por órgão externo, aos moldes do que foi proposto no PHBB, 2001 p. 79:

*"De forma ideal, é interessante que os responsáveis pelo monitoramento e pela avaliação não sejam os mesmos técnicos que cuidam da implementação das ações".*

O entrevistado fez referência ao sistema de indicadores implementado na Instituição B, observando que esta não é uma atividade agradável para os técnicos, embora estes reconheçam sua necessidade.

De forma conclusiva, pode ser considerado que a formalização de sistemas de avaliação existe de forma precária, tanto pela qualidade das informações que são disponibilizadas para fazer as análises como pelas suas dificuldades de operacionalização. Além disto, seu objetivo não é vinculado à questão da aprendizagem organizacional.

Pelo que foi exposto até aqui, é de se esperar que não exista automação de procedimentos na GH, em virtude do processo de estruturação em que se encontra. Conseqüentemente, a informatização de procedimentos é ainda incipiente, o que justifica estar em fase de contratação ou em fase de implementação com grande discrepância nos cronogramas iniciais previstos para as mesmas. Um exemplo de sistema em contratação é o de Gerenciamento dos Contratos da Carteira Habitacional. Em implantação está o Sistema de Controle e Acompanhamento de Projetos (CAP), como já mencionado acima.

Com relação a um sistema interno de informação, no DOC B26 (p. 114), é citado:

*"[...] está se procurando estruturar, sistematizar e padronizar o sistema de registros, controles e arquivos das gerências, bem como o repasse dessas informações à Assessoria de Planejamento. [...] A busca das informações nas gerências será através de uma planilha única, evitando, assim, o repasse de informações duplicadas e o re-trabalho das equipes técnicas dos projetos."*

As evidências apresentadas apontam para um estágio de pré-institucionalização de procedimentos na Instituição B, estando estes ainda submetidos às tentativas de formalização.

### 1.2.2 Instituição C

Uma característica importante a salientar na Instituição C é que o serviço social integra a sua Divisão de Habitação, ao contrário da Instituição B, em que estas atividades eram desenvolvidas em gerências diferentes, sendo que apenas no PHBB-2 foi organizada uma equipe multidisciplinar específica para o projeto.

Além disto, a instituição já tinha acumulado larga experiência em atividades envolvidas no atendimento das comunidades beneficiadas pelos seus projetos de urbanização de assentamentos subnormais, havia domínio suficiente deste processo entre os técnicos especializados nesta função, a ponto de já terem estabelecido uma metodologia de trabalho reconhecida pelos demais técnicos da instituição. Entretanto esta condição não determinou uma representação deliberada dos subprocessos que constituem o processo de implementação de projetos aos moldes que está sendo considerado neste estudo, isto é, a partir da proposição de DRAIBE (2002).



Esta metodologia de trabalho foi observada principalmente através do Relatório Histórico do Projeto Mangue. Ela consistiu basicamente na determinação de parâmetros de análise das condições do terreno, da habitação e da tipologia construtiva; levantamento da situação sócio-econômica da população, discussão junto à comunidade visando ao planejamento e à avaliação de todo o processo.

Quanto à representação do processo de implementação de projetos sob a ótica das áreas de arquitetura e engenharia, já foi apresentado na Figura A5.2. Contudo, esta representação indica a interferência neste processo das demais Secretarias e órgãos envolvidos enfatizando a sua aprovação e o tempo gasto para obtê-la.

Uma característica peculiar verificada na Instituição C é que o seu bom desempenho ocorre independente das práticas contemporâneas em que são enfatizados a definição de processos, seus fluxos e procedimentos, embora haja reconhecimento da importância destes para a melhoria da qualidade de sua atuação. Esta observação é corroborada pelo que pode ser depreendido do texto a seguir:

*"Em uma análise crítica da atuação da Secretaria de Habitação, devemos esclarecer os seguintes pontos:[A] organização e modernização, associadas à implantação de um sistema de qualidade em processos, permitiriam também um estudo para aplicação de estratégias para melhorar o desempenho do Fundo Municipal de Habitação, por exemplo."* (DOC C7, p. 75)

Um aspecto positivo a ser ressaltado é que existe uma padronização na nomenclatura utilizada para referenciar as ações governamentais realizadas na instituição. Assim, a política habitacional é denominada de Plano Habitacional e as demais ações são denominadas de programas e de projetos. Cada programa é perfeitamente caracterizado como apresentado nas páginas 87 a 90 do DOC D7.

Esta nomenclatura também contribui para o melhor entendimento dos resultados obtidos em cada projeto que constituem os programas, como pode ser observado no Quadro A5.15, onde os resultados são apresentados em relação ao programa denominado de Casa e Terreno e ao denominado de Lotes Urbanizados. O nome dos projetos indica a área que foi urbanizada e regularizada dentro do Programa de Urbanização e Regularização de Áreas Ocupadas.

Ao se analisar os relatórios que foram disponibilizados, pode ser considerado que existe um contínuo monitoramento das ações, sem, entretanto, uma divulgação sistemática e sintetizada do mesmo. Um exemplo é o relatório realizado a respeito do Programa Moradia Econômica para o período de 2000 a 2004. O objetivo do relatório era:

*"Registrar o número exato de beneficiários do programa ano a ano e mês a mês, bem como, [comparar] os modelos de plantas mais aceitos".*

**Quadro A5.15 – Resultados obtidos em três programas que se complementam na Instituição C no período de 1996 a 2000**

Projetos do Programa de Urbanização e Regularização das Áreas Ocupadas	Programa Casa e Terreno (número de unidades)	Programa Lotes Urbanizados (número de unidades)
Dom Gregório Warmeling	622	402
Ulisses Guimarães	553	212
João Pessoa Machado	X	390
São Francisco de Assis	X	204
Total	1175	1208

Fonte: DOC D7, p. 90

Embora o objetivo fosse comparar os dados, os resultados de cada ano eram apresentados em folhas separadas, avolumando o relatório e se afastando do objetivo. Poderiam ter sido usadas tabelas e até gráficos comparativos, mas não o foram. O referido relatório foi desenvolvido por um estagiário e, tal como apontado no texto a seguir, existe consciência dos fatores positivos e dos negativos decorrentes da contratação de estagiários:

*"Pelo que estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal, o limite de comprometimento da receita bruta está chegando próximo ao máximo estipulado. Isto reflete na política de contratação de candidatos concursados, fazendo o município optar pela contratação de estagiários por tempo determinado. Este procedimento atenua as carências funcionais das Secretarias, mas no caso específico da SH está causando a outorga de responsabilidades e serviços que precisam de continuidade"* (DOC D7, p. 76).

Também não foram identificados nas análises indicadores específicos utilizados para avaliar as intervenções habitacionais realizadas pela Instituição C que tenham sido definidos especificamente para este fim e que sejam utilizados sistematicamente. Entretanto, por ocasião da solicitação de recursos junto ao PHBB, foram apresentados indicadores com dimensão conceitual e operacional definidas, mostradas no DOC D7, entre as páginas 4 e 22.

Com relação à automação de procedimentos, pode ser considerado que alguns deles existem. Com respeito à representação destes procedimentos em forma de fluxogramas como apregoado pelas técnicas modernas de gestão, ela foi efetuada para facilitar o desenvolvimento do sistema de cadastro de beneficiários, mas são divulgados na instituição. O cadastro informatizado dos beneficiários dos programas permite o cálculo de um conjunto de indicadores, apesar de estes não serem formalmente divulgados.

Quanto ao estágio de institucionalização em que se encontram os regulamentos, normas e métodos na Instituição C, pode ser dito que este está mais próximo do estágio de total institucionalização principalmente por se encontrar num processo de sedimentação, isto é, apresentam propagação completa de suas estruturas e são perpetuados por um período considerável de tempo. Além disto, eles são adotados entre todos os participantes do processo, apresentando características de heterogeneidade quanto a sua adoção. A teorização a respeito deles também já foi realizada, ou seja, não são questionados em termos de pertinência ou adequação, não variam a forma de implementação e a estrutura que os suporta tem baixa taxa de fracasso.

### 1.2.3 Instituição D

Na Instituição D, o Serviço Social também integra sua estrutura organizacional, existindo uma coordenadoria específica para o desenvolvimento de suas atividades. Nesta coordenadoria existe um setor específico para a elaboração de projetos, tal como pode ser identificado na Figura A5.5. Este aspecto é relevante porque demonstra que as ações denominadas por programas, tais como o cadastramento de lotes ou termo de posse, o contrato de compra e venda, a autorização de escritura, a declaração de moradia, a autorização para ocupar o lote, a regularização de obras e de construção de moradias permanentes ou emergenciais estavam vinculadas à análise da viabilidade de implementá-los nas áreas solicitadas pelas regiões que integravam o Orçamento Participativo. A partir da definição destas áreas, eram iniciados os estudos de viabilidade da implementação destas ações. Nestes estudos estão incluídos: o cadastramento da população, a análise das condições das habitações, a análise das condições legais de viabilizar a regularização fundiária, entre outros aspectos.

Esta integração entre os programas de regularização fundiária e urbanização de áreas existentes no município e os programas de atendimento individual das famílias exigia a formalização de dois procedimentos distintos. Durante as entrevistas não foram comentados os procedimentos adotados para os programas de regularização. Apenas foram apresentados os fluxogramas e a descrição dos segundos, nos DOC D7 e D6, respectivamente, o que foi tomado como referência para a automatização e informatização destes no Sistema de Informação Municipal.

A formalização dos procedimentos na Instituição D foi facilitada pela atuação de uma empresa de consultoria contratada no âmbito do PROGEM, conforme já comentado nos itens anteriores. Através desta empresa foi promovido treinamento sobre temas específicos envolvidos na gestão de processos, tais como, gerenciamento estratégico, processo orçamentário, controle, sistemas de informação, avaliação e indicadores relativos ao desempenho, à eficiência e à eficácia. Estes temas foram aplicados na perspectiva das organizações públicas, enfatizando a diferença entre esta e sua aplicação na perspectiva das organizações privadas (DOC D19).

Resultou desta atividade a elaboração do documento D11, onde é apresentado o Planejamento Estratégico da Instituição D. O plano não é apresentado enfocando apenas seus projetos, mas a ligação deles com as marcas, diretrizes, medidas e metas globais previstas para a instituição, como já apresentado no Quadro A5.8. Assim, a formalização de procedimentos de implementação de projetos e programas não representa nem a ótica da área de políticas públicas e nem a das áreas de arquitetura e engenharia, mas a ótica da área de organização de empresas.

Ainda em termos de padronização de procedimentos, no DOC D5 são exibidas as orientações para a apresentação dos projetos da melhoria das Secretarias Municipais. Nele é solicitado o detalhamento do cronograma físico e financeiro.

No Planejamento Estratégico registrado no DOC D11 é listado um conjunto de indicadores que foram reproduzidos no Quadro A5.16. Observa-se que alguns deles foram monitorados, tal como indicado na comparação entre o seu valor na época em que foi realizado o plano e a meta pretendida. Ressalta-se que o objetivo aqui não é discutir o valor das metas propostas, mas sim a sua formalização nos processos de monitoramento e avaliação das instituições. Neste quadro, ao lado da descrição literal de cada indicador, foi indicada a dimensão ou subdimensão da estrutura temática do SM<sup>R</sup>, a qual a pesquisadora considerou possível indexá-lo.

Embora as metas dos programas tenham sido planejadas em acordo com as marcas e diretrizes, os resultados não são apresentados integrados a elas, o que dificulta o acompanhamento das mesmas. Isto indica também que o processo de monitoramento e a avaliação não são sistematizados, ocorrendo de forma eventual conforme as solicitações de declaração de seu desempenho. Além disto, os indicadores listados no Quadro A5.16 mostram que o foco do monitoramento é a eficiência e a efetividade (satisfação do atendimento na Secretaria), não sendo apresentados indicadores para monitoramento do desempenho e da eficácia.

#### Quadro A5.16 – Indicadores apresentados no Planejamento Estratégico da Instituição D

Indicadores		Valor atual	Meta pretendida
Número	Descrição		
01	Número de famílias reassentadas (Aderência à demanda)	03 famílias/mês	12 famílias/mês
02	Número de lotes regularizados (Desempenho)	21 lotes/mês	250 lotes/mês
03	Número de novas ocupações (Aderência à demanda)	30 ocupações/mês	zero
04	Satisfação do atendimento na Secretaria (Informação aos beneficiários)	80%	100%
05	Número de famílias/mês atendidas com abrigo de emergência (Aderência à demanda)	08 famílias/mês	20 famílias/mês
06	Número de pessoas cooperativadas (Aderência à demanda)	675 até o momento	6000 até final de 2004
07	Número de lotes urbanizados produzidos (Desempenho)	10 lotes/mês	100 lotes/mês
08	Número de moradias produzidas (Desempenho)	12 moradias/mês	83 moradias/mês

Este monitoramento apresentou regularidade durante um certo período, como pode ser observado nas atas das reuniões realizadas na Instituição D, porém, segundo o Secretário declarou em entrevista, com o tempo, a equipe passou a se desinteressar pela participação nas reuniões, seja porque a empresa de consultoria não estava mais atuando, seja porque os técnicos foram desmotivados pela falta de colaboração das outras Secretarias no atendimento de suas metas.

Quanto à automação dos procedimentos, ela foi facilitada a partir da informatização dos mesmos.

Desta análise se pode considerar que os regulamentos, normas e métodos se encontram em um estágio de semi-institucionalização na Instituição D, pois seu processo de institucionalização passou por uma etapa de significação geral socialmente compartilhada, necessária para a transposição de ações relativas à provisão habitacional, além das que existiam quando do início da sua criação. Há um consenso social a respeito da necessidade da estrutura organizacional que os condiciona, o qual foi promovido principalmente pelo Secretário e da participação da empresa de consultoria, conforme constatado nas entrevistas. O treinamento desenvolvido pela empresa de consultoria, as reivindicações apresentadas no Orçamento Participativo e a mobilização da comunidade através do Fórum Mensal de Habitação possibilitaram o desenvolvimento de teorias que justificavam as razões da insatisfação ou fracasso das condições anteriores e apontavam para a necessidade da existência de uma nova estrutura. Desta forma, os procedimentos foram legitimados do ponto de vista cognitivo e normativo da estrutura.

Os procedimentos foram adotados por todos os participantes da cadeia de provisão habitacional do município e eram aceitos por influência da legislação e de experiências de outros municípios. Havia alta teorização<sup>118</sup> sobre os procedimentos, tal como já comentado no parágrafo anterior. A variância na implementação<sup>119</sup> pode ser considerada moderada e a taxa de fracasso da estrutura<sup>120</sup> que suporta os regulamentos, normas e métodos da Instituição D é moderada principalmente porque a maior parte dos técnicos que nela atuam são cargos comissionados sujeitos à extinção assim que acabar a gestão da atual administração municipal.

<sup>118</sup> Ver quadro 3.19 no capítulo 3

<sup>119</sup> Ver quadro 3.19 no capítulo 3

<sup>120</sup> Ver quadro 3.19 no capítulo 3

### 1.3. Planejamento estratégico

#### 1.3.1 Instituição B

Na Instituição B, dois documentos podem ser considerados como instrumentos de Planejamento Estratégico, ou seus representantes. O primeiro, publicado em fevereiro de 2002, é o que registra a Política Municipal de Habitação (DOC 27). O segundo é o Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais – PEMAS – (DOC 32).

As referências para elaboração da Política Municipal de Habitação são apresentadas como segue:

*“A influência [da ECO-92 e do Habitat realizada em Instambul, em 1995] na elaboração da Agenda 21 local e nos planos estratégicos para [o Município] e para Assentamentos Subnormais, aliada às recomendações extraídas dos seminários internos e externos da Prefeitura, permitiram estruturar um documento de Política Habitacional,[...]”* (DOC 27, pág 19).

No capítulo do documento que é apresentado o contexto do município, os dados utilizados se referem aos seguintes aspectos: área territorial, edificações, contexto econômico, evolução do crescimento da população da Área Conurbada do Município, evolução de áreas de favela, evolução da população em assentamento de baixa renda, população residente não natural dos municípios da Área Conurbada do Município e as características de seu processo de urbanização, o déficit habitacional estimado, a população que se encontra em área de risco e situação da legislação urbana do município.

As fontes destas informações são citadas como sendo o Instituto de Planejamento Urbano do Município, a Secretaria Municipal da Fazenda e das Finanças, o IBGE, A Secretaria Municipal da Saúde e Desenvolvimento Social e estudos realizados por técnicos da Secretaria de Habitação.

Vale ressaltar que as estratégias previstas neste documento não foram desenvolvidas até o período em que foi realizada a pesquisa, estando ainda em fase de discussão, como já foi observado em itens anteriores.

Quanto à consideração do monitoramento de informações neste documento, ele aparece como ações a serem realizadas, visando à implementação de quatro dos cinco programas previstos para serem implementados pela Instituição B, tal como pode ser observado no Quadro A5.17. A previsão destes projetos é muito mais determinada pelas orientações contidas no PHBB, 2001, do que de indicadores que demonstrem sua necessidade.

O segundo documento, que contém o PEMAS do município, foi elaborado sob a orientação dos Consultores do Banco Interamericano de Desenvolvimento no âmbito do PHBB. Nele estão previstos três enfoques: a) políticas e programas; b) planejamento e gestão; e c) regulação urbanística. As suas metas foram determinadas com base nas mesmas informações que possibilitaram o desenvolvimento do documento analisado anteriormente.

O enfoque relacionado ao planejamento e gestão é composto por três componentes, quais sejam: a hierarquização dos assentamentos subnormais para priorizar as ações da Política Habitacional; a Criação do Sistema Municipal de Informações das Áreas de Interesse Social e o monitoramento das ações da Política Habitacional Municipal. Para este último, as metas são:

“Definição de Indicadores e de procedimentos específicos para o acompanhamento de cada um dos projetos” (DOC B32, p. 4).

*“Registro e avaliação das diferentes etapas e variáveis dos projetos e programas”* (DOC B32, p. 4).

**Quadro A5.17 - Ações a serem realizadas para a implementação de programas planejados na Instituição B**

Programas	Propostas de ação
Programa de atuação em assentamentos subnormais de baixa renda	<ul style="list-style-type: none"> <li>- mapear indicadores culturais (ocupações e usos do espaço público e privado) que permitam respostas habitacionais adequadas ao modo de vida dos moradores;</li> <li>- cadastrar os assentamentos já consolidados, passíveis de intervenções;</li> <li>- cadastrar os assentamentos em áreas passíveis de remoção;</li> <li>- identificar as características físicas das áreas;</li> <li>- efetuar o levantamento das necessidades e dos serviços existentes;</li> <li>- efetuar os levantamentos socioeconômicos da população.</li> </ul>
Programa de parcerias	<ul style="list-style-type: none"> <li>- efetuar o levantamento das demandas;</li> <li>- efetuar os levantamentos socioeconômicos da população alvo.</li> </ul>
Programa de regularização fundiária	<ul style="list-style-type: none"> <li>- levantar e caracterizar os assentamentos subnormais do município;</li> <li>- identificar os assentamentos subnormais passíveis de regularização.</li> </ul>
Programa de atendimento ao cidadão	<ul style="list-style-type: none"> <li>- cadastrar a população beneficiária.</li> </ul>

Fonte: DOC 27, páginas 81 a 85.

### 1.3.2 Instituição C

Na Instituição C também podem ser considerados como instrumentos de Planejamento Estratégico o que registra o Plano Habitacional do Município e o PEMAS.

As referências para elaboração deste plano foram apontadas no DOC C12, que data de 1988:

*“O plano demonstra a preocupação e o esforço da administração municipal em garantir o bem-estar da população, já que pela primeira vez, técnicos da Prefeitura trabalham para levantar os principais problemas, carências e diagnósticos locais sugerindo alternativas para garantir a qualidade de vida da população hoje e nos próximos dez anos” (DOC C12).*

Na época foi estimado que 90% das terras de domínio público no município eram invadidas. As estratégias previstas para a implantação do Plano Habitacional do Município foram alcançadas, tais como: a criação da Secretaria da Habitação em 1993; a realização de estudo e criação de normas para alienação, concessões de áreas públicas desafetadas (Lei N. 2939 de 08/03/1994); a criação do Fundo Municipal de Terras e Habitação Popular (Lei N. 3000 de 26/07/1994) e a sua regulamentação em 18/10/1995; a criação do Conselho Municipal de Terras e Habitação Popular (Lei N. 2993 de 19/07/1994) e a aprovação de seu regimento interno; definição de programas e suas respectivas operacionalizações para atender as famílias de baixa renda.

*“O Plano constitui-se basicamente em oferecer às famílias carentes inscritas alternativas de moradia, seja pelos atos de regularização de áreas ocupadas, aplicando-se infra-estrutura, seja pela oferta de novos empreendimentos gerados por recursos que foram buscados nas esferas estadual e federal, com um prazo máximo de atendimento de 03 anos” (DOC C7, p. 115).*

A Instituição C, por também estar participando do PHBB, desenvolveu o Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais. Ele é apresentado com a mesma configuração que foi mostrado na Instituição B. Para elaborá-lo, foi realizado o diagnóstico do Município, em 2001, do qual foram obtidas muitas observações já exibidos no presente estudo. Este diagnóstico foi apresentado ao órgão gestor do PHBB em dois formatos. Um formato compilado, onde as informações são tabeladas em formulário padrão e outro explanatório, onde as informações são analisadas. Nos dois formatos a estrutura temática do relatório recai sobre os seguintes aspectos: 1. Dados gerais do município: dados de identificação; dados sócio-econômicos; dados financeiros e dados sobre o IPTU. 2. Políticas e programas: densidade domiciliar; caracterização da subnormalidade habitacional; instrumentos de política habitacional; produção habitacional com apoio do setor público; características das unidades produzidas ou financiadas pelo município; dados sobre o mercado imobiliário local; dados sobre provisão de infra-estrutura; 3. Planejamento e gestão: controle de loteamento e edificações; elaboração e fiscalização de projetos habitacionais; coordenação inter e intragovernamental; disponibilidade de dados; 4. Regulação urbanística: legislação existente; características dos lotes e efeitos locais da Lei Federal N. 9.785/99 (Estatuto das Cidades).

O PEMAS da Instituição C apresenta os mesmos enfoques vistos no PEMAS da Instituição B. O enfoque relacionado ao planejamento e gestão é composto por quatro componentes, quais sejam: a hierarquização de assentamentos; a elaboração de um plano para a divulgação dos instrumentos da política habitacional, contendo os temas a serem abordados, a frequência da exposição e o veículo de divulgação; a definição do déficit habitacional das famílias de renda entre 0 e 6 salários mínimos e o desenvolvimento de sistema para coleta, armazenamento e disponibilização de informações para o setor urbano e habitacional do município.

Na entrevista realizada com o responsável pela Divisão de Habitação da Instituição C, foi informado que o Planejamento Estratégico da Instituição havia sido iniciado através de apoio de uma empresa de consultoria contratada para este fim, mas que, no entanto, ele não foi concluído. O entrevistado previa que logo este deveria ser realizado como uma necessidade decorrente do desenvolvimento do Planejamento Estratégico do Município, o qual já estava em andamento. A expectativa era que a Prefeitura realizasse o seu Planejamento Estratégico para se alinhar ao Planejamento Estratégico do Município, assim como suas Secretarias.

### **1.3.3 Instituição D**

A Instituição D não estava implementando projetos vinculados ao PHBB. Mas elaborou seu Planejamento Estratégico. Em alguns itens deste Plano, já foi observado que as metas planejadas nem sempre se mostraram realistas. Este foi o caso, por exemplo, de ter sido previsto o beneficiamento de 20 famílias por mês em situação emergencial e, na medida em que as ações iam sendo implementadas, esta meta teve que ser revista, tendo sido estipulada, então, em 4 famílias/mês. Ou ainda, outro exemplo, poderia ser o fato de que inicialmente foi prevista a aplicação de R\$ 12.000.000,00 ao longo dos quatro anos da Administração Municipal e, ao seu final foram aplicados R\$ 40.000.000,00, considerando os recursos já liberados para o ano de 2005.

No entanto, algumas informações nortearam a elaboração do Planejamento Estratégico, realizada em abril de 2002. A fonte mais importante foi o Orçamento Participativo, no qual eram apontadas as demandas habitacionais nas diversas regiões do município nele consideradas, além do conhecimento das necessidades já existente entre os técnicos que integravam o Departamento de Urbanização e que foram transferidos para a Instituição D, quando de sua criação, assim como, o conhecimento dos técnicos que passaram a integrar o quadro de funcionários da Instituição D na condição de cargos comissionados. Estes técnicos atuavam já em Conselhos Comunitários, Cooperativas Habitacionais e Conselhos Municipais.

No documento em que é apresentado o Planejamento Estratégico, 43 projetos de melhorias são relacionados e especificados, nove deles são relativos a levantamentos de informações: levantamento físico das áreas de risco ocupadas; levantamento sócio-econômico das famílias em área de risco; levantamento de áreas para a produção de lotes urbanizados; realização de censo da irregularidade fundiária; relação das áreas propensas às ocupações; relação das áreas com mapas que pertençam ao município; avaliação de serviços; realização de cadastramento e seleção das famílias a serem atendidas; cadastramento das cooperativas habitacionais. Os resultados obtidos nestes projetos de melhoria orientaram os demais.

## **1.4. Processo decisório**

### **1.4.1 Instituição B**

O que está sendo levado em consideração para caracterizar o processo decisório em relação às políticas, aos programas e aos projetos é o seu embasamento no estabelecimento e acompanhamento de metas específicas para estas ações.

Na Instituição B, a decisão com respeito aos programas a serem implementados se baseia nos levantamentos de necessidades da demanda, os quais os técnicos da instituição consideram genéricos. O conhecimento desta demanda ainda é uma expectativa que a instituição pretende atender a partir dos instrumentos contratados nos Termos de Referência. Não obstante, no DOC B11 foi feita uma apreciação desta demanda por um dos técnicos da Instituição B. Este estudo, no entanto, se configura mais como uma iniciativa individual do técnico do que uma atividade realizada dentro das atribuições da GH.

Quanto à implementação de programas, eles também são expectativas previstas na Política Habitacional do Município, como pode ser depreendido do texto abaixo:

*"Cada programa será objeto de planejamento, no qual serão identificadas suas áreas de atuação, a clientela, a forma de intervenção, as modalidades de atendimento, assim como a forma de produção das estruturas, que poderá ser através de empreitadas, mutirão, associativismo, autoconstrução, dentre outros"* (DOC B27, p. 81).

Neste mesmo documento são citados cinco tipos de programas: 1) programa de atuação em assentamentos subnormais de baixa renda com três modalidades de atendimento, quais sejam: urbanização de favelas, erradicação de ocupações em áreas de riscos e/ou impedimentos legais e desenvolvimento social; 2) Programas de parcerias com duas modalidades de atendimento, a saber: loteamento urbanizado e conjuntos habitacionais; 3) Programa de regularização fundiária com duas modalidades de atendimento: regularização de parcelamentos irregulares e regularização de lotes isolados; 4) Programa de atendimento ao cidadão; e 5) Programas habitacionais complementares com as seguintes modalidades: alojamento provisório para situações emergenciais; habitação para população nativa; habitação para terceira idade em situação de carência e habitação para deficiente físico.

Em termos de projetos, três encontram-se em andamento. Eles estão sendo identificados aqui como sendo o HBB-1, o HBB-2 e o P-3. Os dois primeiros são realizados com apoio financeiro de órgãos internacionais, sendo o primeiro já implementado e os outros dois em etapa de elaboração. As metas destes projetos são bastante claras em termos de número de famílias a serem atendidas, sendo, respectivamente, 425, 38 e 36. Entretanto, os relatórios a respeito dos dois projetos HBB não são claros em termos de cumprimento destas metas. As quantidades das atividades previstas não são confrontadas com as realizadas. Apenas são referidas as quantidades realizadas em determinados períodos. Este aspecto também é revelador da falta de racionalidade impressa aos projetos, pois, em última instância, demonstra a falta de detalhamento dos planos. No Quadro A5.18 foi reproduzida a tabela apresentada no DOC B25 (p. 32), onde pode ser confirmada esta observação. O ano a que os dados se referem é 2002. O projeto é o HBB-1.

**Quadro A5.18 – Discriminação das obras e recursos investidos em 2002 no PHBB – 1**

Atividades	Total investido	% da atividade executada	% do contrato executado
Habitação	R\$ 475.973,71	10,23	5,35
Equipamentos comunitários	R\$ 148.485,84	18,45	1,67
Infra-estrutura	R\$ 101.408,17	7,5	2,06
Soma dos investimentos	R\$ 725.867,72	-	7,40

Fonte: DOC B25, p. 32.

Os cronogramas, considerados aqui como instrumentos elementares para imprimir racionalidade às ações governamentais, são elaborados, porém, apresentam um caráter mais formal do que efetivo, visando principalmente cumprir as exigências dos órgãos financiadores. Esta afirmação pode ser referenciada ao fato de que o projeto HBB – 1, cujo término estava previsto para 2003, hoje, um ano depois, ainda não foi finalizado. O mesmo pode ser dito em relação ao Projeto HBB – 2, tendo em vista a necessidade de realização de um segundo processo licitatório.

As justificativas para o não cumprimento dos cronogramas são as mais variadas possíveis, indo desde a falta de uma referência para a realização de uma previsão realista até o atraso no repasse dos recursos por parte dos órgãos financiadores e gestores, conforme foi informado nas entrevistas com os técnicos.

#### **1.4.2 Instituição C**

No levantamento de evidências realizado na Instituição C mediante as entrevistas e análise de documentos, foram identificadas várias referências a metas quantitativas específicas associadas à política, aos programas e aos projetos, como será relatado a seguir.

Em 2003, foi realizado um levantamento do perfil do déficit do município. O déficit total para a população com renda até 5 salários mínimos foi estimado em 10.000 unidades. A população foi dividida em três grupos, conforme especificado no Quadro A5.8. Em função deste perfil do déficit habitacional, foi prevista a construção de 7.600 unidades habitacionais em quatro anos, distribuídas entre os três grupos, como segue: grupo 1: 1.500 unidades; grupo 2: 2.300 unidades e grupo 3: 3.800 unidades. O ritmo de produção das unidades previsto é de 1000 por ano.

No Programa de Parceria com a Iniciativa Privada - também já citado e descrito neste estudo - existia uma projeção para a produção de 1500 lotes, dos quais 121 já haviam sido regularizados. Também existem tabulações de resultados como os apresentados na Figura A5.6 a seguir ou aqueles que podem ser vistos na transcrição abaixo:

*"No tocante aos projetos habitacionais, o município investiu o montante de R\$ 17.458.415,23 em loteamento e casas populares no período de 97/1999, beneficiando cerca de 4.000 famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos"(DOC C7, p. 99).*

Com relação à previsão do déficit habitacional, nota-se o esforço que é promovido no sentido de sua quantificação de forma mais específica que o valor obtido através dos dados do censo, tal como pode ser depreendido do texto na sequência:

*"Cabe esclarecer [...] os dados cadastrais representam 9,68% do total de famílias, sendo que o déficit habitacional projetado é de 11% em função das seguintes razões: a) O Plano Habitacional prevê o atendimento de famílias com renda até 06 salários e nem todos os moradores em casas alugadas ou cedidas recebem esta renda; b) nem todas as famílias carentes ou de baixa renda, por motivos diversos, procuram a Secretaria da Habitação para efetuar inscrição; c) da mesma forma, nem todos os moradores de áreas de subnormalidade estão inscritos no cadastro habitacional; a inexistência de dados oficiais de famílias com renda até 6 salários ou superior, que pagam aluguel ou mesmo residem em espaços cedidos em toda a área urbana; e d) nem todas as casas declaradas próprias estão em boas condições físicas ou legais"* (DOC C7-p. 118).

Quanto à elaboração, fiscalização e acompanhamento de projetos habitacionais, também já foi descrito o procedimento adotado quando se caracterizou a relação entre o governo e a sociedade na Instituição C. Tal procedimento prevê um prazo em torno de 45 dias, que, em função da falta de documentação e dificuldade de obtenção de licenças ambientais, pode ser estendido para 95 dias, conforme informação que consta no DOC C7, p. 121. A preocupação com o detalhamento do processo de aprovação de projetos e a determinação de prazos mínimos e máximos para aprová-los pode ser tomada como uma evidência de preocupação com o processo de decisão.

A preocupação com o acompanhamento dos projetos em andamento visando respaldar o processo decisório foi observada no mural de controle de projetos existente na Divisão de Urbanização de Loteamentos Populares, o qual apresentava a configuração que pode ser vista na Figura A5.6.

38 Projetos em andamento:		
SOLICITAÇÃO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL - João Machado I - João Machado II - Dom Gregório	ABRIR MATRÍCULA(LOTEAMENTO REMANESCENTE -Loteamento Iririu DEFINIR CANAL N. Sra. Iguapé II	REGULAMENTAÇÃO - Wylly Shosland I - Wylly Shosland II - Jardim Valente II - Frederico A. D. - Jardim Jacob - Centro Irapuá - Luciana Karina
CONCLUIR URBANÍSTICO - José Loureiro - Ulysses Guimarães - Guaxanduva - Iririu Mirim - Res. São Francisco(Etapas II, III, IV, V e VIII	EM CARTÓRIO - Condomínio Canela - João Medeiros - Nara Aparecida - N. Sra. da Paz - Cubatão - Vila Real	DESAFETAR: - Laura Auler - Romeu Borchas - Sta Terezinha - Das Flores - Jardim das Oliveiras
LEVANTAMENTO FOTOGRÁFICO - Tatiti - Monsenhor Sarzelo		
PARA APROVAÇÃO - Celestino Cândido	ENCAMINHAMENTO EM CARTÓRIO - Morada do Sol I	EM EXECUÇÃO - Rio do Ferro

**Figura A5.5 – Mural de Controle de Projetos – Divisão de Urbanização de Loteamentos Populares da Instituição C**



### 1.4.3 Instituição D

A Instituição D apresentou o desmembramento das metas de sua política habitacional nas metas dos programas e projetos que a constituíram e utilizou mecanismos sistemáticos de acompanhamento das mesmas, incluindo o seu monitoramento quantitativo e o cumprimento de cronogramas. No Quadro A5.8 são apresentadas as metas propostas para as diretrizes que orientaram os programas. Não foi possível identificar o cumprimento destas metas em função de que os dados relativos aos resultados obtidos não eram apresentados com a mesma organização com que foram apresentadas as referidas metas.

Também foram propostos prazos para a realização das medidas que decorreram das diretrizes, tal como registrado no DOC D12, assim como foi determinado um indicador para monitorar cada medida, conforme reproduzido no Quadro A5.8. A cada medida também foi estabelecido o valor financeiro previsto para a sua realização.

Contribuiu muito para a organização das ações governamentais da forma apresentada no Quadro A5.8 a atuação de uma empresa de consultoria que prestava assessoria as Secretarias Municipais visando a sua estruturação interna, além da participação constante do Secretário em todas as reuniões de planejamento. Na entrevista realizada, o Secretário informou que muitas das metas não foram alcançadas por esbarrarem na falta de colaboração das demais Secretarias.

O acompanhamento das metas também foi registrado, como será apresentado a seguir. Entretanto, o afastamento da empresa de consultoria das atividades de assessoramento contribuiu para diminuir a motivação em relação à continuidade dos trabalhos de planejamento e monitoramento. Outro fator é que a medida em que os programas eram implementados, os técnicos dispunham de menos tempo para participar destas reuniões, uma vez que ficavam totalmente envolvidos nas atividades de implementação, sendo que alguns deles atuavam em locais distantes da sede da Secretaria.

No DOC D8 está registrado o seguinte texto relativo ao acompanhamento das metas propostas para o Projeto de Atendimento com Abrigo Emergencial:

*"Deverá ser redefinido este projeto, já que a previsão inicial seria de atender 20 chalés/mês, e estamos atendendo em média 3 chalés/mês, em função da necessidade de melhor análise e observação dos critérios sociais".*

*"O recurso financeiro destinado no momento deve atender 4 chalés/mês atingindo as famílias que estão já selecionadas e classificadas conforme critérios sociais".*

No DOC D1, é informado que no período de janeiro de 2001 a dezembro de 2004 foram entregues 193 chalés a famílias em vulnerabilidade social.

Deve ser ainda considerado que, embora não tenha sido disponibilizada a quantificação de atendimentos realizados nos projetos cujo processo de atendimento foi informatizado, esta quantificação seria possível através do Sistema de Informação Municipal (SIM) que será detalhado no item referente aos regulamentos, normas e métodos.

## 1.5 Modelo de gestão da informação

### 1.5.1 Instituição B

Quanto à adoção de procedimentos racionalizados e formalizados para a cópia dos arquivos, na entrevista 09 foi feita referência às dificuldades enfrentadas pelos técnicos para controlar os documentos dos projetos. Os vários técnicos que os desenvolvem e implementam armazenam os documentos que elaboram, de acordo com critérios próprios, já que não existem critérios padronizados. Desta forma, quando há necessidade de reutilizar os documentos, são empregados procedimentos rudimentares de busca, sujeitos a erros e repetições excessivas.

O gerenciamento dos projetos implementados na GH é atribuído a um de seus técnicos com formação em engenharia civil ou arquitetura os qual são responsabilizados pela coleta, armazenamento, processamento e divulgação das informações a eles relativas. Existe pelo menos um computador para cada projeto implementado. Os computadores são interconectados via Internet e não existe nenhum procedimento para controle e níveis de acesso das informações, como também não são realizadas ações visando racionalizar o gerenciamento destas informações. Elas são organizadas de acordo com critérios próprios de cada gerente dos projetos sem a interferência de técnicos que tenham esta como atribuição específica.

Também não atuam, no âmbito da Instituição B e da GH, empresas contratadas para o gerenciamento global das informações. Ocorrem, como já citadas, contratações de empresas para desenvolver sistemas de informação relativos aos contratos de financiamento. Uma visão menos rigorosa poderia considerar a implementação do Controle e Acompanhamento de Programas (CAP) como um meio de organização global das informações relativas aos projetos, bem como a confecção dos relatórios quadrimestrais e anuais coordenados pela assessoria de planejamento, não fossem pela variabilidade que estão sujeitas as suas implementações.

Quanto à previsão de investimentos em tecnologia da informação, formalmente não foi observada nenhuma referência. No entanto, na medida em que os sistemas de informação em elaboração venham a ser implementados, é muito provável que serão necessários investimentos maiores do que os realizados atualmente, os quais se restringem à compra de micro-computadores e periféricos. Esta necessidade futura está registrada no Termo de Referência que trata de aquisição de equipamentos (DOC B26, p. 14).

Com relação à integração de Sistemas de Informação entre as Secretarias Municipais, a pesquisadora participou de reunião realizada entre os técnicos de diversas Secretarias da Administração Municipal e alguns especialistas em desenvolvimento de sistemas de informações urbanísticas e geo-referenciadas. Nesta ocasião, pôde ser observada uma parte do sistema que está sendo estruturado objetivando reunir informações sobre diferentes aspectos do território municipal. Na ocasião, informações de apenas um bairro da cidade estavam cadastradas. Na reunião foi questionada a atualidade dos dados cadastrados. No entanto, ainda que isto venha a ser um problema, é evidente que algumas ações em prol de estabelecer sistemas de informação integrados entre as Secretarias vêm ocorrendo.

Não existe plano formalizado para manutenção e substituição dos computadores. Estas atividades dependem da disponibilidade de recursos e das necessidades que surgem ao longo do tempo, as quais não são perfeitamente acompanhadas.

A partir do Sistema de Informação desenvolvido para o gerenciamento dos contratos dos financiamentos habitacionais, a instituição vem estruturando bancos de dados socioeconômicos dos beneficiários, dos imóveis financiados e dos próprios financiamentos.

No caso da Instituição B, as tecnologias de informação utilizadas são principalmente os aplicativos como processadores de textos, planilhas eletrônicas e softwares de apresentação. Como já relatado, está em implementação o sistema CAP, que pode ser considerado um tipo de sistema de automação de escritório. Além destes, são utilizados os softwares que dão acesso à internet. Softwares específicos para o planejamento, programação e controle de obras de engenharia e arquitetura não são utilizados pelos gerentes dos projetos, sendo os dados registrados, processados e divulgados em planilhas eletrônicas e processadores de textos.

### 1.5.2 Instituição C

Um aspecto a ressaltar quanto ao desenvolvimento de projetos habitacionais que envolvam estudos das condições urbanísticas, ambientais e sociais é o fato de eles serem desenvolvidos por comissões que se denominam intergovernamentais (DOC C7, p. 66). O resultado obtido por estas comissões é avaliado positivamente, como se depreende do texto a seguir:

*"A troca de informações efetivadas entre os técnicos das diferentes áreas de formação [...] levou à criação de vínculos profissionais que se mantêm até a atualidade, funcionando como uma rede de informações na instância técnica, o que permite a discussão prévia de temas complexos que envolvam os diversos setores e que devem ser submentidos à decisão política"* (DOC C7, p. 67).

Participam destas comissões, técnicos do Instituto de Pesquisa e Planejamento do Município, os quais têm como responsabilidade tanto elaborar planos, programas e projetos, como apoiar e cooperar com as unidades da Administração Municipal no gerenciamento de estudos, planos, programas e projetos.

Os projetos de urbanização e de provisão habitacional são elaborados nestas condições. Normalmente, o seu gerenciamento é de responsabilidade da Divisão de Habitação incluindo a coleta, o armazenamento, o processamento e a divulgação das informações destes projetos. Não são utilizados sistemas de gerenciamento de informações, ele é realizado de acordo com os critérios tradicionais de gerenciamento de arquivos disponibilizados pelos sistemas operacionais comerciais. Também não existe controle e nível de acesso às informações.

Recentemente foi implementado na instituição, por iniciativa do Secretário Municipal, e em decorrência de sua participação no curso promovido no âmbito do PHBB-DI visando ao desenvolvimento gerencial dos profissionais da Prefeitura do Município, um sistema de informação que está sendo denominado Mural Eletrônico. O objetivo é que os técnicos informem diariamente a agenda dos projetos, bem como informações relevantes. Na ocasião das entrevistas, não eram, ainda, incluídos indicadores sobre os projetos, o que foi tomado como sugestão para inclusão futura.

O sistema de informação objetivando o cadastramento, seleção e acompanhamento dos beneficiários foi desenvolvido através de uma empresa especializada em desenvolvimento de sistemas de informação, em conjunto com as assistentes sociais. Os relatórios anuais expedidos por este sistema são analisados esporadicamente, conforme solicitações externas ou para direcionar os planos da instituição.. No DOC C5 são apresentadas as informações dele obtidas, as quais podem ser vistas no Quadro A5.19.

A implementação deste sistema exigiu a compra de equipamentos mais adequados para as necessidades informacionais por ele demandadas, o que também foi realizado mediante a assessoria de empresa especializada em arquitetura de tecnologia de informação com o intuito de racionalizar os recursos empregados.

A existência de um Sistema de Informação gerenciado pela Secretaria de Infra-estrutura Urbana, que conta com informações cadastradas desde 1988 relativas às licenças para edificação e loteamento, alvarás de funcionamento, habite-se e equipamentos urbanos e áreas públicas existentes, facilita tanto o desenvolvimento de Projetos de Urbanização e Regularização de Áreas Ocupadas como os projetos no âmbito dos outros programas como o Programa de Casa e Terreno, o de Lotes Urbanizados, o de Programa de Parcerias com a Iniciativa Privada e o de Moradia Econômica.

Também pôde ser observado que através do Sistema das Contas do Município são estabelecidos indicadores que possibilitam verificar a proporção de investimentos sociais em relação às receitas do município, tal como publicado no DOC C5, p. 72. Um comentário a ser feito é que estes dados são facilmente obtidos por meio da publicação do Balanço Social do Município.

**Quadro A5.19 – Ações realizadas em 2003 na Instituição C**

Serviços	
Inscrições novas	1.866
Recadastramento	3.446
Atendimento das assistentes sociais	5.287
Entrevistas domiciliares	
Material de construção	125
Lotes urbanizados	25
Apartamentos	180
Levantamento sócio-econômico (áreas irregulares)	811
Moradia Econômica	18
Setor financeiro	8
Encaminhamento para emissão do primeiro contrato	
Lotes urbanizados	212
Parcerias	28
Apartamentos	208
Regularização de áreas já ocupadas	8

Fonte: Relatório Anual da Secretaria Municipal de Habitação, Ano 2003 apud DOC C5.

No DOC C7, p. 128, é feita uma apreciação geral sobre a carência de informações que deveriam ser geradas nos órgãos diretamente ligados à política habitacional do município. Nela é enfatizado o projeto de Geo-processamento e Geo-referenciamento, desenvolvido e implementado pela Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente – SAMA em 2000, o qual passou a orientar as ações de fiscalização e planejamento urbano da cidade. Também é apontada a dificuldade do município em manter atualizados os softwares necessários e estabelecer uma interligação entre as Secretarias envolvidas no processo:

*"Embora caminhando a passos lentos, a principal dificuldade encontrada é manter atualizados os softwares necessários e ainda estabelecer uma interligação entre as Secretarias envolvidas no processo. Esta interligação é onerosa aos cofres públicos e merece atenção especial no sentido de tentarmos buscar soluções rápidas e econômicas para podermos fazer uso desse poderoso instrumento de gestão urbana" (DOC C7, p. 128).*

### **1.5.3 Instituição D**

Nesta Instituição, tal como ocorre nas outras duas que estão sendo caracterizadas aqui, não são adotados procedimentos racionalizados e formalizados para a cópia dos arquivos relativos aos projetos lá desenvolvidos. Os documentos são elaborados por critérios dos próprios técnicos que os elaboram, ficando também o processo de utilização dos mesmos sujeitos a procedimentos rudimentares de busca, passíveis de erros e repetições excessivas.

No Planejamento Estratégico da Instituição exibido no DOC D12, foi prevista a aquisição de recursos tecnológicos para alguns projetos de melhoria como é o caso do Projeto de Levantamento Sócio-Econômico das Famílias em Área de Risco, Projeto de Banco de Projetos; Projeto de Censo da Irregularidade Fundiária; Projeto de Realização de Reuniões nas Áreas Irregulares. Também foi desenvolvido um projeto especificamente para a aquisição de equipamentos. Entre os equipamentos listados nestes projetos, estão: computadores, impressoras, estações totais; laptop e aparelho celular.

A maior experiência interna da Instituição D em termos de arquitetura de informação foi o desenvolvimento de um módulo do Sistema de Informação Municipal (SIM) visando especificamente ao atendimento aos beneficiários dos Programas lá implementados. Foram informatizados os procedimentos de sete destes programas e um procedimento de encaminhamento de solicitações diversas. Este sistema possibilitou a integração dos dados internamente na Instituição e com as demais Secretarias Municipais envolvidas. Também foi implementado sistema de controle e acesso aos dados e adquiridos recursos tecnológicos específicos visando ao seu funcionamento. Além do módulo específico da Instituição D, são disponibilizados os Módulos de Orçamento, Compras, Protocolo, Recursos Humanos e Frota.

Também foi criada a Unidade Central de Controle Interno (UCCIN) a fim de atender à Lei de Responsabilidade Fiscal e às Resoluções do Tribunal de Contas do Estado (TCE). Esta unidade elabora relatórios, demonstrativos e quadros exigidos à habilitação para financiamentos e empréstimos.

A existência destes sistemas pode ser tomada como evidência da existência de integração de sistemas entre as Secretarias Municipais.

## **2. Caracterização das variáveis organizacionais que determinam a infra-estrutura dos processos de monitoramento das Instituições B, C e D**

No modelo de representação do processo de monitoramento proposto por Moresi (2000), o eixo da infra-estrutura compreende os recursos para a monitoração. Suas funções são: proporcionar o acesso físico às fontes de informação, prover mecanismos para a interpretação de necessidades de informação e proporcionar mecanismos para recuperação de informações relevantes.

Neste estudo estão sendo consideradas três variáveis organizacionais que o determinam, quais sejam: os recursos tecnológicos, os recursos humanos especializados em análise do negócio, modelagem da informação e tecnologia da informação e a qualidade e o acesso às fontes de informação. Os recursos tecnológicos apoiam o gerenciamento e o compartilhamento de informações do processo de monitoramento, os recursos humanos especializados traduzem as necessidades de informação em uma linguagem que possibilite ser atendida pelas fontes disponíveis no processo de monitoramento. A qualidade e acesso das fontes de informação estão relacionados aos objetivos alcançados pela organização quando da sua aplicação, isto é, perceber as mudanças ambientais, criar conhecimento para inovações e tomar decisões sobre cursos de ações, além de possibilitarem flexibilidade suficiente para a inclusão momentânea de novas fontes de informação e a exclusão de parte cujas informações não sejam mais relevantes.

## 2.1 Recursos tecnológicos

### 2.1.1 Instituição B

Quanto mais sofisticado for o sistema de monitoramento pretendido, a rigor, recursos tecnológicos mais sofisticados também seriam necessários para implementá-lo. Quando foram caracterizadas as tecnologias aplicadas aos sistemas de informação, no item anterior, já foram apresentadas algumas referências a respeito dos recursos tecnológicos disponíveis na Instituição B. Entre as tecnologias utilizadas, estão os aplicativos como processadores de textos, planilhas eletrônicas e softwares de apresentação. Mais recentemente, está sendo implementada uma ferramenta de automação de escritório.

Os hardwares e seus dispositivos e periféricos disponíveis devem, a princípio, estar adequados às necessidades de velocidade de processamento e de memória para o funcionamento dos sistemas que serão utilizados. Ainda que possa estar planejada a compra destes equipamentos tais como microcomputadores em rede, palmtops e notebooks – no período em que foi realizada a pesquisa, eles não eram utilizados na GH.

Com relação aos softwares utilizados na GH, além das ferramentas já apontadas acima, o software mais sofisticado que utilizam são os aplicativos para desenhar projetos. Softwares de gerenciamento de projetos, incluindo a realização de orçamentos, planejamento e programação de obras, não são utilizados, sendo estas atividades realizadas através de planilhas eletrônicas.

Os recursos de telecomunicações utilizados na GH são internet, telefone, fax e correio eletrônico. Até o momento não existem equipamentos de intercâmbio de dados eletrônicos, conexão remota entre computadores e redes de comunicação de dados, por exemplo.

### 2.1.2 Instituição C

Na Instituição C, as tecnologias utilizadas são aplicativos como processadores de textos, planilhas eletrônicas, software de apresentação e aplicativos para desenho de projetos. O Sistema Informatizado de Cadastro de Beneficiários é uma ferramenta de automação de escritório que passou a ser utilizada e que exige a conexão dos computadores em rede. Softwares aplicados ao gerenciamento de projetos não são utilizados, sendo que o orçamento, o planejamento e a programação dos projetos, quando realizadas, o são através de planilhas eletrônicas, a exemplo do que ocorre na Instituição B. O Mural Eletrônico, criado recentemente, também pode ser considerado uma ferramenta de automação de escritório.

Os hardwares e seus dispositivos periféricos são utilizados com a capacidade de processamento e memória requerida pelos sistemas implementados. Os recursos de telecomunicação como internet, fax, telefone, correio eletrônico e intranet são utilizados. Conexão remota entre os computadores e redes de comunicação de dados são utilizadas. Também existe estação total para gerenciamento das informações.

### 2.1.3 Instituição D

Além dos aspectos já evidenciados nos itens anteriores, a situação dos Recursos Tecnológicos da Instituição D é a mesma da Instituição C. Um aspecto favorável é que a sua sede fica no mesmo prédio onde operam as Secretarias de Planejamento Urbano, o que facilita a obtenção de informações pelos técnicos responsáveis pela realização de projetos.

## 2.2 Recursos humanos

A definição dos recursos humanos envolvidos no processo de monitoramento é um dos aspectos básicos do eixo da infraestrutura que o constitui. A rigor, a literatura que trata do monitoramento de informações indica que a efetividade deste processo exige a participação de três grupos de especialistas denominados de especialistas no negócio, peritos em informações e especialistas em tecnologia da informação. Suas atribuições são, respectivamente: transformar informação em inteligência visando orientar a tomada de decisão, organizar a informação em recursos relevantes e utilizáveis e construir a infra-estrutura técnica para apoiar o gerenciamento e o compartilhamento de informações Choo (2001 apud Moresi, 2001).

Tal como foi observado na etapa inicial desta pesquisa, quando do levantamento de sistemas de indicadores para a avaliação de intervenções governamentais, o fenômeno do uso da informação como um aspecto central na sociedade moderna é relativamente novo, o que justifica a pouca relevância atribuída ao processo de monitoramento da mesma. Este fato é revelado, por exemplo, na baixa incidência de profissionais especializados neste campo de conhecimento empregados nas organizações. Muito provavelmente, esta também é a realidade das organizações analisadas, o que direcionou a caracterização para as atribuições requeridas visando à efetividade do processo de monitoramento, do que propriamente para a existência de profissionais nelas especializados.

Sendo assim, os fatores que serão analisados para caracterizar este aspecto do processo de monitoramento são: a qualificação do corpo técnico, o comportamento dos técnicos em relação ao processo de monitoramento, a existência ou não de uma cultura informacional racionalizada, evidências de atividades relacionadas à análise do negócio, análise da informação e gestão da tecnologia, bem como a familiarização dos técnicos no uso de programas de automação de escritórios.

### **2.2.1 Instituição B**

Na Instituição B, como nas outras duas em análise, não existem profissionais especializados em organização da informação e em tecnologia de informação. Quando há necessidade de realizar estas atribuições, são contratados profissionais externos via consultoria.

Quanto aos especialistas no negócio, os técnicos que atuam nesta instituição demonstram ter um conhecimento razoável dos processos envolvidos no desenvolvimento da função da instituição. No entanto, tal conhecimento não foi ainda sistematizado a ponto de padronizarem estes processos e nem sua informatização. Entretanto, de forma geral, os técnicos que atuam na maioria das prefeituras brasileiras aprendem fazendo e nem sempre eles têm a capacitação adequada para formular a normalização urbana, principalmente porque esta atividade envolve, geralmente, pesquisas visando identificar aspectos relacionados aos problemas gerados por usos inadequados, atualizações relacionadas às tendências contemporâneas, informações com relação às inovações legislativas (PHBB, 2001).

Com respeito à sistematização de processos objetivando a organização das informações, pode ser dito que ocorre o mesmo. Evidências desta afirmação podem ser consideradas: a previsão de contratação de empresas especializadas no desenvolvimento de Sistemas de Informação nos Termos de Referência no âmbito do PHBB-DI, a dificuldade observada pela pesquisadora no estabelecimento de um consenso sobre a forma de representação do processo de implementação de projetos de urbanização de assentamentos subnormais e a indefinição da estrutura organizacional da Gerência de Habitação.

Tradicionalmente, a sistematização de processos é realizada por um profissional especializado no negócio com o auxílio dos técnicos da organização. Na medida em que os Termos de Referência sejam contratados, esta sistematização deverá ocorrer, a exemplo do que aconteceu quando do desenvolvimento do Sistema de Cadastramento dos Beneficiários e Acompanhamento dos Financiamentos Habitacionais. Antes da informatização deste sistema, foi realizada a sistematização dos processos de cadastramento e acompanhamento dos financiamentos. Como tais processos não estavam consolidados, a duração para a elaboração e implementação do sistema foi maior do que a esperada.

Quanto à formação dos técnicos de nível superior que atuam na GH, quatro são engenheiros civis e três arquitetos. A maioria dos técnicos das outras gerências da instituição que atuam na implementação de projetos é assistente social.

Os técnicos, embora reconheçam a importância do monitoramento, não apresentam motivação para realizá-lo, conforme foi declarado em diversas ocasiões à pesquisadora. Assim, seu comportamento não favorece um processo de monitoramento de qualidade, tal como já demonstrado quando foi feita referência ao Sistema de Avaliação das Atividades Internas da Instituição B e ao sistema de monitoramento do PHBB-1.

A cultura informacional não é racionalizada, pelo menos não é na forma ideal preconizada na literatura. Várias evidências desta situação já foram citadas neste estudo. Nas entrevistas realizadas, este aspecto foi reforçado.

O uso de programas de automação de escritório apresenta bastante resistência, sendo comum a promoção de dificuldades para a sua implementação, seja através da divulgação das limitações dos sistemas ou a apresentação de sistemas semelhantes, dificultando a padronização. Este foi o caso quando a AP passou a divulgar o Sistema de Controle e Acompanhamento de Projetos (CAP). Os sistemas informatizados utilizados pelos técnicos são basicamente os utilitários tradicionais como processadores de textos, planilhas eletrônicas e programas voltados para o desenho de projetos arquitetônicos.

## 2.2.2 Instituição C

Nesta Instituição foram observadas evidências de que as atribuições dos especialistas de negócios são desempenhadas pelos seus técnicos. Tais evidências são, por exemplo, a caracterização dos programas, na qual pode ser identificada a diferença dos processos empregados na implementação de cada um deles. Além disto, existe uma clara definição do processo de implementação de Programas de Urbanização de Assentamentos, incluindo o detalhamento da intervenção de outras Secretarias na sua aprovação. Também a sistematização dos programas que envolvem o atendimento individual das famílias beneficiadas foi realizada visando à informatização dos processos de cadastramento e acompanhamento destas famílias. Estes processos foram sistematizados pelos técnicos da instituição.

Deve ser ressaltado, porém, que tais processos, com exceção do relativo ao Programa de Urbanização de Assentamentos, não foram apresentados na forma de fluxogramas, indicando o caminho percorrido pelas informações. Já foi mostrada referência quanto ao reconhecimento pela própria Instituição da necessidade de uma discussão mais aprofundada de seus processos.

Também é relevante o fato da instituição dominar os critérios de seleção dos beneficiários para todos os programas que implementa.

A instituição possui, em seu quadro de funcionários, 60 servidores, incluindo o Secretário e os Cargos Comissionados. Grande parte dos técnicos de nível superior que atuam nos projetos tem formação em engenharia civil ou em assistência social.

A maioria dos técnicos é motivada para desenvolver atividades que envolvam o monitoramento de informações, fato este atestado pela consistência dos relatórios analisados pela pesquisadora e por eles realizados. Estas atividades são reconhecidas como oportunidades de aprendizado, como foi comentado pelo Coordenador da Divisão de Habitação quando se referiu ao relatório realizado visando à elaboração do Planejamento Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais e também no texto reproduzido a seguir:

*"O que, portanto, seria necessário para o sucesso de planos habitacionais? Inegavelmente o conhecimento institucional do município. [...] dentro deste contexto é que apresentamos o presente [diagnóstico do Município], porque acreditamos que somente com o conhecimento de nosso município em todos os seus meandros, conseguiremos resultados satisfatórios para planos ou programas" (DOC C7, p. 25).*

Deve ser destacado também que o município, através do Instituto de Pesquisa e Planejamento, possui um órgão específico para o desenvolvimento de documentação exigida por órgãos financiadores de projetos, além de ter como uma de suas funções essenciais organizar e gerenciar a coleta e disseminação das informações necessárias ao atendimento das demandas da Administração Municipal e dos diversos setores da comunidade. O fato de existir um Comitê Municipal de Indicadores também auxilia ao estabelecimento de uma cultura favorável ao monitoramento.

A motivação dos técnicos na realização de atividades de monitoramento pode ser atribuída à cultura existente entre os servidores públicos do município quanto a sua responsabilidade social, tal como pode ser depreendido do texto a seguir:

*"[...] um dos mais graves problemas dos municípios: a FISCALIZAÇÃO. Imbuir o sentido do "público" na consciência das pessoas seria uma das chaves do sucesso de planos e programas habitacionais. Enquanto não houver clara distinção entre o "público" e o "privado", e principalmente consciência da contribuição pessoal para o "público", estaremos sujeitos a anormalidades. A atual Constituição Brasileira prega que todo funcionário público deve, e que todo cidadão pode, ser um agente fiscalizador. Esta tipificação seria um dos eficientes controles para subnormalidades" [DOC C7, p. 113, grifo nosso].*

As dificuldades para a utilização de ferramentas de automação de escritório não se devem a resistências motivacionais dos técnicos, mas sim à falta de recursos tecnológicos e, sobretudo, de recursos humanos para se dedicarem ao seu desenvolvimento e implementação. Os técnicos da Instituição tentam, dentro de suas possibilidades, estabelecer tais sistemas, como já comentado aqui quanto ao Sistema de Cadastramento e Acompanhamento das Famílias Beneficiadas e a implantação do mural eletrônico. A motivação dos técnicos aumentou a partir de suas participações no Curso de Desenvolvimento Gerencial em andamento, no âmbito do PHBB -DI. Entretanto, para as atividades rotineiras realizadas na instituição, são utilizados os aplicativos tradicionais.

### 2.2.3 Instituição D

No quadro de funcionários que atuam na Instituição D, também não existem profissionais especializados que exerçam especificamente as atribuições de especialistas em informações e em tecnologia da informação. A Administração Municipal conta com a Companhia Municipal de Informação, a qual tem entre suas funções assessorar tais Secretarias nestes assuntos.

As atribuições de especialistas no negócio foram desenvolvidas na instituição pelos seus próprios técnicos a partir do apoio de especialistas em informação desta Companhia e da assessoria de empresa de consultoria especializadas em análise e descrição de processos, no âmbito do Programa de Modernização da Gestão Municipal, tal como já foi apontado neste relatório.

Os programas implementados na Instituição também apresentavam uma clara caracterização e havia um entendimento da vinculação entre os programas voltados para o atendimento das famílias individualmente com os realizados visando à regularização de assentamentos já ocupados ou novos. Os critérios para participação dos beneficiários nos programas também eram descritos e divulgados em folhetos, como no caso do PAR.

O quadro técnico da instituição é composto por aproximadamente 60 servidores, incluindo o Secretário e os Cargos Comissionados. Quanto à formação profissional dos servidores, três são assistentes sociais, cinco são arquitetos, um é topógrafo, um é advogado, dez são estagiários e os demais são distribuídos nas funções de agentes fiscais, administrativos e de remoção de obras. Importante ressaltar que a atuação de um advogado na equipe contribuiu para o encaminhamento dos processos de legalização de áreas e posse de terrenos.

Foi realizado um plano de atualização profissional dos servidores, no qual foram previstas 20 horas anuais de treinamento para cada servidor. Também foi realizado treinamento especificamente para os servidores que realizam o atendimento ao público, visando familiarizá-los com o Sistema de Informação Municipal.

Quanto à motivação dos técnicos para o monitoramento das ações, ela foi influenciada por algumas condições específicas da instituição como o incentivo do Secretário, que realizava reuniões semanais de forma a monitorar as atividades continuamente, também pela solicitação do Gabinete do Prefeito de tabelas resumo das atividades realizadas mensalmente nas Secretarias Municipais, conforme DOC D5, e ainda o fato de que os técnicos eram motivados pelo interesse em contribuir para a continuidade da administração municipal por mais um período de quatro anos. Entretanto, quando da realização do estudo de caso, não foram observados documentos que pudessem indicar um acompanhamento gradual das atividades, apenas eram indicados os resultados globais das ações realizadas no período de janeiro de 2001 a dezembro de 2004.

A cultura de racionalização da informação ocorre mais em torno dos aspectos administrativos do que dos aspectos técnicos envolvidos nos projetos de arquitetura e engenharia. Tanto é assim que os técnicos responsáveis pelo desenvolvimento destes projetos utilizam os aplicativos tradicionais para realizarem suas tarefas e de forma pouco sistematizada. A cultura de racionalização da informação em torno dos aspectos administrativos é influenciada pelo bom funcionamento dos módulos comuns a todas as Secretarias Municipais do Sistema de Informações Municipais.

Foi salientado pelo Secretário que a motivação para facilitar o desenvolvimento das atividades nas demais Secretarias era inferior àquela observada na Instituição C. Segundo ele, este aspecto influenciou negativamente o entusiasmo da equipe, a partir do terceiro ano da administração, uma vez que não eram apoiados em suas ações.

## 2.3 Qualidade das informações e acesso às fontes

### 2.3.1 Instituição B

No Quadro A5.10 foram listados os bancos de dados disponibilizados na Instituição B aos interessados em participar do processo de seleção visando à contratação de empresas especializadas no desenvolvimento de sistemas de informação no âmbito do PHBB-DI. O acesso a estes dados depende de contatos com o responsável por sua divulgação. Aquelas que são originadas de fontes oficiais como o IBGE e agências de informação são as mais acessíveis, muito mais pela publicização que as caracteriza do que por um esforço interno da instituição de armazená-las em seus equipamentos.



A utilização de sistemas de indicadores disponíveis no endereço eletrônico do Ministério das Cidades, como o Sistema Nacional de Informações Urbanas e o Déficit Habitacional 2000, não é uma prática corrente na instituição e estas fontes de informação não são mencionadas em nenhum dos Termos de Referência que tratam da contratação de empresas especializadas em desenvolvimento de sistemas de informação. Também não foram identificadas referências a adequações dos setores censitários com os distritos urbanos do município.

A utilização de informações relativas ao município é esporádica, ocorrendo quando da elaboração de relatórios, como foi o caso do relatório elaborado para aderir ao PHBB, ou por interesse específico de alguns dos técnicos, como foi o caso do artigo elaborado por um deles a respeito das favelas no município (DOC 11).

Até o momento em que o estudo foi realizado, não existiam bancos de dados constituídos a partir de registros administrativos relativos aos programas, projetos, beneficiários e financiamentos. O sistema de informação que viria a ser implementado no segundo semestre de 2004 ainda não havia sido implementado.

Sistemas de Indicadores Intra-urbanos, embora sejam citados em alguns documentos, não foram observados durante o desenvolvimento da pesquisa, assim como ocorreu com as auditorias periódicas baseadas em indicadores, as quais o município participa e alcança lugar de destaque segundo os critérios nelas empregados.

As informações solicitadas por pessoas externas à Instituição B são disponibilizadas, embora o acesso às mesmas apresente alguma limitação. Por exemplo, quando solicitado o comparativo entre os serviços realizados e previstos no PHBB-1, foi apresentado um cronograma realizado no início do projeto com as previsões mensais dos gastos com os serviços. O controle dos serviços executados mensalmente é feito pela Secretaria de Obras do Município. O gerente do projeto tem o controle quadrimestral dos gastos. O registro dos dados em documentos diferentes, além da pulverização da informação entre agentes da fiscalização, Gerência Administrativo-financeira e Gerência de Habitação, gera incertezas sobre o valor exato assumido pela relação entre o previsto e o realizado mensalmente no projeto.

O órgão responsável pela divulgação de dados sobre o município é o Instituto de Planejamento Urbano. Para o desenvolvimento da Política de Habitação do Município, por exemplo, foram utilizados estudos realizados neste instituto, embora os mesmos tenham sido realizados já alguns anos atrás. Entretanto, a troca de informação entre a Instituição C e o referido instituto não ocorre de forma fluída.

Durante a realização do estudo, era corrente na instituição, a discussão sobre indicadores. Havia o Sistema de Indicadores que estava sendo implementado pela Assessoria de Planejamento visando principalmente sistematizar a confecção dos relatórios quadrimestrais. Havia também a listagem de um conjunto de indicadores que pretendiam ser desenvolvidos, os quais estão apresentados no Quadro A5.20. Também estava em discussão o conjunto de indicadores que seriam estabelecidos a partir do Sistema de Controle e Acompanhamento de Programas objetivando o acompanhamento dos Projetos junto ao Plano Plurianual. Estes, no entanto, não haviam ainda sido estabelecidos.

Porém, estas discussões, até o momento em que foi realizado o estudo, não avançaram no sentido de institucionalizar um conjunto de indicadores a ser monitorados periodicamente.

**Quadro A5. 20 – Indicadores a serem monitorados na Instituição B**

INDICADORES	DESCRIÇÃO
Índice de Favelamento	Nº de pessoas em domicílios subnormais / População do Município.
Índice de Favelamento por Distrito	Nº de pessoas em domicílios subnormais no distrito / População do Distrito
Índice de Atendimento da Demanda Habitacional no Município	Nº de pessoas atendidas / nº de pessoas em assentamentos subnormais do município
Índice de Atendimento da Demanda Habitacional por Distritos	Nº de pessoas atendidas por distrito / Nº de pessoas em assentamentos subnormais no distrito
Índice de Distritos Atendidos	Nº de distritos com trabalhos da PMF / Nº de distritos existentes
Índice de Atendimento da Demanda Habitacional Atual	Nº de pessoas atendidas/ Nº de pessoas a mais nos assentamentos subnormais no ano passado em relação ao ano anterior + meta a ser estipulada de pessoas que já estavam nestas áreas.
Índice de Execução das Metas Habitacionais	Nº de habitações concluídas / Nº de habitações estabelecidas pelo cronograma (%)
Índice de Execução das Obras	M² construídos / M² previstos (%)
Índice de Utilização dos Recursos Financeiros Disponíveis	Recursos Financeiros Utilizados / Recursos Financeiros Disponíveis (%)
Índice de Termos Aditivos	Nº de termos aditivos / Nº de projetos (%)
Índice de Retrabalho	

Fonte: DOC B06

### 2.3.2 Instituição C

Como é informado no DOC C7, p. 92, os projetos habitacionais do município voltados para a urbanização e regularização de assentamentos são elaborados com apoio do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano. Este instituto tem como uma de suas atribuições organizar e gerenciar a coleta e a disseminação das informações necessárias ao atendimento das demandas da Administração Municipal e dos diversos setores da comunidade, quando solicitado. Neste sentido, destacam-se duas ações que revelam o cumprimento desta atribuição. Uma foi a pesquisa domiciliar realizada na área urbana do município em 1995. A outra, uma publicação bi-anual, que já está em sua segunda edição, na qual são apresentados os dados do município abrangendo as seguintes temáticas: caracterização geral do município, aspectos de demografia e renda, aspectos econômicos, infra-estrutura e serviços urbanos, aspectos urbanísticos territoriais e ambientais, aspectos sociais e aspectos político-administrativos.

Além destas fontes de informação, a Instituição C conta com o apoio do Comitê de Indicadores, o qual atua junto à Secretaria de Qualidade, Desenvolvimento e Integração que tem como uma de suas finalidades identificar indicadores para manter ou elevar o padrão da qualidade de vida e localizar os vetores mais passíveis de crescimento. Através deste Comitê estava em desenvolvimento em 2004 um conjunto de indicadores para determinar a qualidade de vida no município. Este comitê possui algumas bases de dados disponibilizadas por órgãos responsáveis por divulgação de informações como IBGE, Ministérios e Agências Estaduais de Informações armazenadas. Também através desta Secretaria foi publicada a primeira edição do Balanço Social do Município, em 2003. Nesta publicação são exibidos indicadores de desempenho dos programas desenvolvidos pela Administração Municipal visando atingir as crianças e adolescentes, os adultos, o público interno da Prefeitura, os idosos, os agricultores e o desenvolvimento da cidadania. Ressalta-se, também, que nesta publicação são apresentados os valores investidos em programas sociais no Município. Estes valores são apresentados em relação à Receita Corrente Líquida e à Receita de Impostos para os anos de 2002 e 2003.

Além destes sistemas de informação formalizados ou em formalização no município, a instituição conta com Sistemas de Informação desenvolvidos por outras Secretarias do município, como é o caso da Secretaria de Infra-Estrutura Urbana e a Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente. A primeira contribui com um sistema de coleta e armazenamento de dados relativos à emissão de alvarás, habite-se's e certidões, a segunda, com um Projeto de geo-processamento e geo-referenciamento que irão apoiar as ações de fiscalização e planejamento urbano da cidade.

Estas informações relativas ao município também são utilizadas esporadicamente na Instituição C, ocorrendo quando da solicitação de relatórios tanto pela Administração Municipal como por agentes financiadores de projetos, como foi o caso do PHBB. Eventualmente, quando realizado o planejamento de um novo programa ou projeto, também são utilizadas estas informações.

A instituição conta com um Sistema de Informação de Cadastro de Beneficiários no Plano Habitacional do Município, o qual é utilizado para estabelecer as prioridades locais dos empreendimentos a serem desenvolvidos no âmbito do Programa de Parceria com a Iniciativa Privada, por exemplo. Além de dados relativos ao desempenho anual alcançado pela instituição em termos de inscrições novas, recadastramentos, atendimentos, número anual de beneficiários por programa, levantamentos sócio-econômicos. Estes dados cadastrados neste sistema são registros administrativos.

A pesquisadora não observou a existência de resultados de auditorias periódicas da Administração Municipal baseada em indicadores. Através do Comitê de Indicadores há um controle para identificar o lugar que o município ocupa em alguns levantamentos realizados entre os municípios para identificar o seu índice de desenvolvimento humano ou qualidade de vida, por exemplo.

Apesar das evidências de que o município possui uma estrutura informacional razoável, em termos de dados estatísticos e indicadores, no âmbito da Instituição C não é corrente a discussão a respeito de indicadores, ao menos não a ponto de determinar um conjunto mínimo de indicadores, como ocorreu nas Instituições B e D. Uma das razões para isto pode ser a preocupação que existe no município com relação ao número excessivo de migrantes com baixa escolaridade e que, ao saberem da disponibilidade de habitação no município, abandonam suas cidades de origem para virem lá se instalar. Esta afirmação é verificada no texto reproduzido a seguir:

*"Com isto queremos evitar o surgimento de novas invasões e ao mesmo tempo controlar o processo migratório que é fomentado quando da existência da divulgação exagerada de moradias". (DOC C8)*

Entretanto, no mesmo documento é afirmado:

*"Espera-se também a centralização dos problemas habitacionais no que diz respeito à formação de um banco de dados e informações confiáveis sobre as dimensões e caracterização do déficit de moradias". (DOC C8)*

O que pode ser aferido aqui é que a instituição tem uma forte preocupação em levantar informações confiáveis para orientar suas ações, porém, não pretende a sua divulgação em vistas de evitar o aumento do movimento migratório do município.

### 2.3.3 Instituição D

A Administração Municipal do Município D não possui uma estrutura institucional tão aparelhada como a que a tem o Município C, em termos de geração de informações. Entretanto, a comunidade local, através de centros de pesquisa acadêmicos, disponibiliza um conjunto razoável de fontes de informação relativas ao município. Duas publicações a que a pesquisadora teve acesso podem corroborar esta afirmação. Uma é intitulada "Mutirão para Superação da Miséria e da Fome no [Município]", na qual são apresentados indicadores sobre as condições de vida da população que são classificados como excluídos, muito pobres e pobres. A outra é o Banco de Dados da Zona Sul, o qual, na sua décima quarta edição, contém indicadores sociais e econômicos dos vinte e oito municípios da região.

Além destas publicações, já foi feita referência a duas pesquisas acadêmicas que permitem uma caracterização de aspectos relevantes da situação habitacional do Município. Uma trata do Desenvolvimento de Diretrizes Especiais para Regularização Urbanística, Técnica e Fundiária de Conjuntos Habitacionais Populares e a outra propõe um Sistema de Informações Geográficas – SIG onde são georeferenciados os dados referentes à população e condições dos domicílios disponibilizados pelo Censo Demográfico de 2000 do IBGE, como instrumento auxiliar para retratar a situação de desigualdade espacial de uso e acesso à moradia e saneamento básico.

Assim, embora o município não conte com um Comitê de Indicadores, como é o caso no Município C, ele possui um razoável conjunto de fontes de informação que possibilita caracterizá-lo em relação a diferentes temáticas e em alguns casos com nível de análise equivalente aos bairros.

A Administração Municipal também conta com uma Empresa Municipal de Informática que tem como uma de suas funções estudar e viabilizar tecnologias de informação e comunicação na área da Administração Pública Direta e Indireta, atuando na gestão dos processos e recursos destas tecnologias, compreendendo sistemas operacionais, aplicativos e equipamentos, proporcionando serviços de consultoria, processamento, tratamento e transmissão de informações, bem como o desempenho de atividades correlatas, para o Município" (DOC D25, p. 1). Todo o processo de desenvolvimento e implementação do Sistema de Informação Municipal foi desenvolvido por esta empresa, além da atualização do Cadastro de Imóveis e da Planta Genérica de Valores de Investimentos. Com isto, o município possui um sistema de registros administrativos adequado, incluindo os relativos aos serviços prestados pela Instituição D no campo habitacional, tal como já apresentado.

Para o planejamento de suas ações e a promoção da participação dos agentes da cadeia de provisão habitacional, a estratégia da instituição foi realizar um levantamento das necessidades habitacionais do município, conforme também já foi apontado aqui. Além disso, a instituição contava com a demanda apresentada pela população no Orçamento Participativo do Município (OP) realizado em 2002 e 2003. No OP de 2002, por exemplo, foi incluída a regularização fundiária de 19 áreas ocupadas no município. Estas informações orientaram o estabelecimento de necessidades informacionais para a implementação do Planejamento Estratégico da Instituição. Assim, foi considerada a necessidade dos seguintes levantamentos: físico das áreas de risco ocupadas no município, sócio- econômico das famílias que residem nestas áreas, áreas para a produção de lotes e censo da irregularidade fundiária. Estes levantamentos exigiam a colaboração de outras Secretarias e Órgãos da Administração Municipal.

A pesquisadora percebeu, todavia, que apesar de haver um dinamismo na busca por solução dos problemas, contando inclusive com embasamento em dados levantados especificamente para esta finalidade, não houve este mesmo dinamismo no acompanhamento dos resultados e na comparação destes com as necessidades quantitativas levantadas inicialmente. Esta situação pode ser decorrente do estágio semi-institucionalizado que se encontrava a Secretaria em função de sua recente criação. Com isto, pode ser considerado que as fontes de dados utilizadas na Instituição D para realizar seu planejamento e promover a participação dos agentes da cadeia de provisão habitacional apresentavam qualidade adequada, no entanto, os dados utilizados para acompanhar os projetos e os programas, como aqueles utilizados para relatar seus resultados, não apresentavam esta mesma condição, principalmente porque seus registros não eram sistemáticos.

A seguir são mostradas as informações identificadas nos documentos analisados nas três instituições, indexadas às dimensões e subdimensões da estrutura temática do sistema de monitoramento que representa o modelo de sistematização de informações em análise nesta pesquisa. Alguns esclarecimentos devem ser realizados aqui, relativos à forma como foram identificadas e classificadas estas informações.

A identificação das informações e a sua indexação às diferentes dimensões e subdimensões da estrutura temática considerada como referência têm como objetivo verificar a capacidade das instituições em apresentar dados ou indicadores a elas referentes. Para obter tal objetivo, foram testados vários procedimentos e em todos eles se observou que a variação de significado atribuível à representação literal dos indicadores determinava um grau de subjetividade que permitia considerá-lo ora em uma dimensão, ora em outra. Em função da dificuldade em superar esta interpretação subjetiva, a pesquisadora optou por apresentar a classificação dos indicadores apenas a título de sugestão, tal como pode ser visto no Quadro A4.2 do Anexo 4, a qual pode, a qualquer tempo, ser substituída por outra que decorra de esforço classificatório individual ou coletivo. Um mecanismo para contemplar esta variação de significados é considerar a estrutura temática como um sistema classificatório aberto no qual a cada dimensão e subdimensão pode ser indexado o indicador que for julgado seu representante.

A partir desta classificação, foi elaborado o Quadro A5.21, no qual é indicada a natureza das informações disponibilizadas em forma de dados e de indicadores nos documentos analisados nas Instituições B, C e D.

<b>Quadro A5.21 – Natureza das informações disponibilizadas em forma de indicadores ou dados nos documentos analisados, a partir da percepção da pesquisadora</b>			
Módulos, Dimensões e Subdimensões da estrutura temática tomada como referência	Instituições		
	B	C	D
Módulo 1: Regras que definem os programas aos quais os projetos estão vinculados			
Dimensão 1.1: Perfil do gasto público dos projetos/programas	X	X	
Dimensão 1.2: Forma de organização da intervenção dos projetos/programas	X	X	X
Dimensão 1.3: Organização da demanda dos projetos/programas			X
Dimensão 1.4: Aderência à demanda dos projetos/programas	X	X	X
Módulo 2: Condições de implementação dos projetos/programas			
Dimensão 2.1: Estrutura de operação do sistema habitacional em nível local			
Subdimensão 2.1.1: Estrutura e lógica organizacional do sistema habitacional local	X	X	X
Subdimensão 2.1.2: Dimensão financeira do sistema habitacional local	X	X	X
Subdimensão 2.1.3: Dimensão física do sistema habitacional local			
Subdimensão 2.1.4: Recursos humanos do sistema habitacional local	X	X	
Subdimensão 2.1.5: Quadro jurídico do sistema habitacional local	X	X	X
Subdimensão 2.1.6: Determinações externas do sistema habitacional local	X	X	
Subdimensão 2.1.7: Características do município	X	X	X
Dimensão 2.2: Dinâmica dos agentes implementadores do sistema habitacional em nível local			
Subdimensão 2.2.1: Agente gestor dos projetos/programas			
Subdimensão 2.2.2: Agente executor dos projetos/programas	X	X	
Subdimensão 2.2.3: Agente produtor dos projetos/programas	X	X	
Subdimensão 2.2.4: Participação dos usuários nos projetos/programas	X	X	X
Módulo 3: Características dos projetos/programas			
Dimensão 3.1: Desempenho	X	X	X
Dimensão 3.2: Eficiência			
Subdimensão 3.2.1: Metas financeiras	X	X	X
Subdimensão 3.2.2: Custos	X		
Subdimensão 3.3: Eficácia			
Subdimensão 3.3.1: Subprocesso Sistema gerencial e decisório	X	X	X
Subdimensão 3.3.2: Subprocesso de divulgação entre os beneficiários	X	X	X
Subdimensão 3.3.3: Subprocesso de divulgação entre os agentes implementadores	X	X	X
Subdimensão 3.3.4: Subprocesso de informação entre os beneficiários	X	X	X
Subdimensão 3.3.5: Subprocesso de informação entre os agentes implementadores			
Subdimensão 3.3.6: Subprocesso de seleção dos beneficiários			
Subdimensão 3.3.7: Subprocesso de seleção dos agentes implementadores	X	X	
Subdimensão 3.3.8: Subprocesso de capacitação dos agentes implementadores			
Subdimensão 3.3.9: Subprocesso de capacitação dos beneficiários			
Subdimensão 3.3.10: Subprocesso do sistema logístico e operacional	X		X
Subdimensão 3.3.11: Subprocesso de monitoramento interno	X		
Subdimensão 3.3.12: Subprocesso avaliação interna			
Dimensão 3.4: Efetividade			
Subdimensão 3.4.1: Efetividade social	X		X
Subdimensão 3.4.2: Satisfação dos beneficiários	X	X	X
Subdimensão 3.4.3: Satisfação dos agentes implementadores			
Subdimensão 3.4.4: Efetividade institucional			

## Anexo 6

### Descrição do estudo de caso na instituição A

Neste anexo são apresentados os resultados obtidos quando da realização do estudo de caso na Instituição A visando criar um sistema de indicadores para monitorar o Projeto Técnico Social.

#### **A6.1 A proposta de avaliação do TTS: a primeira referência para a estruturação de um modelo de sistematização de informações**

A representação gráfica do processo de implementação do TTS no contexto de implementação dos empreendimentos no âmbito do Programa 1<sup>121</sup> permitiu posicionar o sistema de avaliação em relação aos seus ciclos políticos, no sentido apresentado na bibliografia, isto é, a precedência das etapas de formulação, implementação e avaliação, como pode ser visto no esquema reproduzido na Figura A6.1 a seguir.

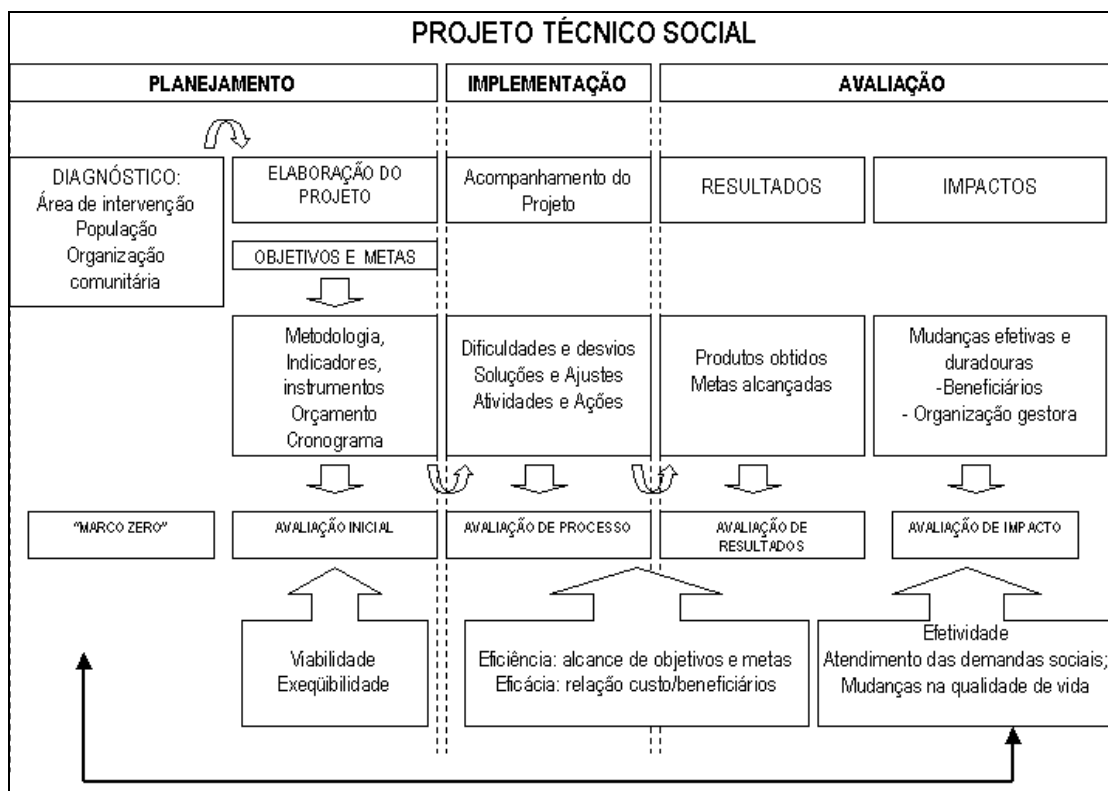
No esquema, a avaliação visa mensurar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações desenvolvidas. É considerado, também, que a avaliação deve permear todo o processo de planejamento e execução do TTS.

Na fase de planejamento, é proposta a realização de um diagnóstico a fim de conhecer o contexto anterior à intervenção e verificar a viabilidade e exequibilidade do TTS. Na fase de implementação, a avaliação é proposta mediante o acompanhamento das atividades e processos, com a comparação entre desempenho esperado e realizado. Após o término das ações previstas, é proposta a avaliação de resultados incluindo a avaliação de impacto. No DOC A3, é previsto que o desenvolvimento do TTS e a sua avaliação serão realizados por equipes contratadas pela Instituição A (DOC A2), denominadas aqui de equipes executoras (EEs).

No DOC A3 são apresentadas as informações que devem ser coletadas para a realização das avaliações em cada uma das etapas consideradas. Na etapa de planejamento, é proposta a caracterização de três aspectos principais: 1) a área de intervenção e entorno; 2) a organização comunitária; e 3) a população beneficiária. Para cada um destes aspectos é sugerido um rol de informações que devem ser levantadas com a finalidade de elaboração do diagnóstico inicial.

---

<sup>121</sup> O documento que contém esta representação não foi disponibilizado em forma digital. No entanto, elas foram observadas pela pesquisadora através de sua apresentação em forma de fluxograma de processo, tal como utilizado no relatório designado, no âmbito desta pesquisa por DOC A8.



Fonte: DOC A3, p. 8.

**Figura A6.1 – Ciclo do Trabalho Técnico Social**

Para a etapa de implementação do TTS, é proposto um modelo de relatório de acompanhamento, no qual são solicitadas informações sobre as atividades desenvolvidas, as atividades previstas e não realizadas, as ações redirecionadas, a opinião da própria equipe responsável pela implementação a respeito dos aspectos facilitadores, dificultadores e as alternativas de solução relativas às atividades desenvolvidas, a opinião da população alvo sobre estas atividades e as despesas realizadas no período em análise.

Alguns indicadores poderiam ser construídos a partir destas informações, porém, eles não são explicitados no documento. Haveria necessidade de estabelecer alguns padrões para construí-los, que, por sua vez, exige o detalhamento dos subprocessos de implementação do programa. Esta padronização, todavia, ultrapassa a responsabilidade da equipe destinada a estabelecer os normativos referentes ao TTS. Para ilustrar, se pode utilizar, como exemplo, o fato de que o projeto social pode ter entre suas ações o desenvolvimento comunitário. Para implementar esta ação, atividades como promoção de reuniões entre os moradores devem ser desenvolvidas. Um indicador seria então o número de reuniões realizadas visando verificar a sua relação com os resultados obtidos. A falta de padrão para registrar os valores necessários para a construção do indicador pode levar a interpretações diferentes no momento de levantar os dados.

Para a avaliação da eficiência e da eficácia do TTS, são sugeridos modelos de relatórios para registrar os dados (DOC A3, p. 16 a 26), sem, no entanto, propor indicadores específicos. Para avaliar o impacto, é proposto um conjunto de indicadores que contempla os seguintes temas: habitabilidade, equidade, direito à infância, geração de trabalho e renda, organização comunitária, gestão de resíduos sólidos e segurança no trânsito (DOC A3, p. 12).

## **A6.2 As fontes de dados e os processos de implementação**

A partir da descrição dos processos de avaliação apresentada no DOC A3, foram identificadas na representação dos processos de implementação do projeto habitacional e do TTS, as fontes de dados que seriam utilizadas nas avaliações propostas em cada uma das suas etapas, ou seja, na etapa de planejamento, na etapa de implementação e na etapa de ocupação dos empreendimentos. Ao ser realizada esta identificação, foi possível mostrar que:

a) Os mesmos dados eram coletados em momentos diferentes ao longo do processo de implementação dos empreendimentos e utilizados para finalidades diferentes. As informações que deveriam ser levantadas para caracterizar os três aspectos na fase de planejamento do TTS são as mesmas, solicitadas para a análise técnica da engenharia, realizada no início da implementação do empreendimento;

b) Não havia integração entre as avaliações das diferentes etapas previstas para o desenvolvimento do TTS.

Na etapa de planejamento, a avaliação se referia às condições do local onde o empreendimento seria construído e deveria ser realizada através de um diagnóstico. Não era sugerido um conjunto de indicadores específicos que possibilitasse a comparação das condições a que os moradores se encontravam antes da intervenção com as que se encontrariam depois desta intervenção. Além disto, a apresentação destas informações em forma de relatório dificulta a análise, pois não favorece a realização de comparações com outras situações, a sistematização de um banco de dados e a comparação com critérios mínimos.

Também não era especificada a forma como as informações seriam levantadas, se seria por meio de dados secundários, primários ou por meio dos documentos que já tivessem sido elaborados para a implementação do empreendimento. No DOC A8 foram relatados os problemas que estas informações poderiam apresentar: falta de critério para caracterizar a área de intervenção e



entorno; a dificuldade em encontrar fontes de informações confiáveis; a falta de dados primários relativos à população, sendo necessária a utilização de dados secundários que podem não espelhar a realidade da população que irá ser beneficiada pelo empreendimento.

As avaliações de resultados e de impacto são mencionadas no DOC A3, mas não são mostradas orientações para efetuar-las, apesar de ser exibida uma listagem de indicadores que são utilizados, em outros sistemas de avaliação, para avaliar a qualidade de vida dos moradores. Com relação a estes indicadores, o questionamento é se eles seriam calculados antes dos moradores habitarem o novo empreendimento ou depois. Se aplicados antes, seria necessário definir quanto tempo depois seriam novamente monitorados. Ademais, não foi considerada a origem dos dados para operacionalizar os indicadores: não poderiam ser os dados do censo, uma vez que não se referem a esta população especificamente.

Neste estágio da pesquisa, o enfoque recaía sobre as observações de natureza operacional, tendo em vista que a pesquisadora ainda não havia realizado um estudo dos aspectos teóricos envolvidos na avaliação de políticas públicas. Assim, buscando contribuir para o desenvolvimento do sistema, a pesquisadora realizou as seguintes atividades: estudo para a definição conceitual e operacional dos indicadores, estruturação do banco de dados, elaboração de protótipos de formulários informatizados para a coleta de dados e detalhamento do procedimento de coleta de dados.

### **A6.3 Definição conceitual e operacional dos indicadores: revelação dos conceitos estabelecidos para a avaliação**

O propósito inicial era definir o conjunto de indicadores que seriam utilizados como referência para avaliar o TTS e o respectivo conjunto de dados necessários para calculá-los. Existia uma contradição limitante no alcance deste propósito: por um lado, se pretendia definir um conjunto amplo de indicadores que pudesse representar todas as dimensões dos conceitos que estavam sendo considerados na avaliação, por outro, isto exigiria a coleta de um grande número de dados, o que aumentaria em muito os custos do processo empregado para coletá-los.

A limitação do número de indicadores representativos dos conceitos ou objetivos que pretendiam ser mensurados seria uma solução. No entanto, seria necessário estabelecer um consenso a respeito de qual indicador melhor representaria o conceito ou objetivo considerado. Desta forma, a pesquisadora optou por realizar um estudo das possíveis soluções para este problema. Inicialmente, estabeleceu uma classificação das questões utilizadas em diversos formulários de coleta de dados

aplicados em outras pesquisas. As questões foram classificadas em sete grupos, a saber: 1. Dados de controle; 2. Caracterização familiar; 3. Melhoria da moradia; 4. Satisfação; 5. Sociabilidade; 6. Publicização; e 7. Manutenção dos imóveis.

Posteriormente foi analisado em que medida estas questões poderiam ser utilizadas para gerar dados que viabilizassem as avaliações propostas no DOC A3. Foi observado que as questões que compunham os grupos 1, 2, e 3 poderiam ser utilizadas para a coleta de informações propostas na fase de planejamento. Se elas fossem coletadas novamente, após a mudança dos arrendatários para a nova moradia, elas poderiam, também, ser utilizadas na avaliação do impacto da intervenção. As questões que compunham os grupos 4, 5, 6 e 7 poderiam ser utilizadas para a avaliação do resultado do TTS. Algumas questões poderiam ser tomadas para a avaliação do processo de implementação do TTS, contudo, deveriam ser adaptadas para esta finalidade.

Além desta classificação inicial, duas outras referências foram consideradas: os objetivos do TTS e os aspectos que a pesquisa de satisfação dos arrendatários deveria abordar. Importante observar que a pesquisa de satisfação não foi mencionada no DOC A3 e as orientações para realizá-la foram tratadas em um documento independente (DOC A5).

Esta diversidade de orientações foi tomada como um indicativo de que o interesse dos técnicos da instituição A era mais o desenvolvimento de um sistema de avaliação da satisfação dos arrendatários em relação ao TTS do que do seu processo de implementação e de seus resultados, apesar de esta última estar mencionadas no DOC A3. Diante disto, foi sugerido, como ponto de partida para definir a temática do conjunto de indicadores, tanto a representação literal dos objetivos do TTS como os aspectos a serem avaliados na pesquisa de satisfação dos arrendatários. Ambos estão reproduzidos no Quadro A6.2.

Com base nos documentos analisados, a pesquisadora elaborou uma matriz relacionando as questões que correspondiam aos objetivos do TTS e aos aspectos a serem avaliados na pesquisa de satisfação dos arrendatários. Esta matriz é bastante extensa, o que torna proibitiva apresentá-la aqui<sup>122</sup>.

Foi possível construir cerca de 93 indicadores. Este número era bastante elevado, porém, neste momento, estava sendo desconsiderada a limitação imposta pelo número de questões que seria possível os arrendatários responder. O propósito quando do estabelecimento dos indicadores era testar a viabilidade de aplicar o procedimento proposto por Lazarsfeld e Boudon (1973, apud COHEN e

<sup>122</sup> Esta matriz está disponível no disco magnético que contém o banco de dados da pesquisa com a denominação DOC A9.

FRANCO, 1999) para transformar conceitos em indicadores. Observou-se que, para contemplar todas as dimensões dos objetivos ou conceitos de um programa, sempre se estará frente à decisão de escolher entre um grande número de indicadores ou um indicador que possua legitimidade suficiente para representá-los. Assim, verificou-se que o uso de indicadores exige muito mais um consentimento entre os agentes envolvidos do que propriamente um consenso, o que foi também sugerido por Durkheim (apud WONG, 2003, p. 275), como pode ser depreendido do trecho reproduzido a seguir:

Nós já não podemos aceitar um único e invariável sistema de categorias ou estrutura intelectual; o que é requerido é a tolerância do intelectual, do cientista, os quais sabem que a verdade é uma coisa complexa e entendem que há uma grande chance de que nenhum de nós irá ver a amplitude de seus aspectos.

**Quadro A6.1 - Relação dos objetivos a serem transformados em indicadores considerados no sistema de avaliação**

OS OBJETIVOS DO TTS	ASPECTOS A SEREM AVALIADOS NA PESQUISA DE SATISFAÇÃO
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Criar mecanismos capazes de viabilizar a participação e a organização dos arrendatários;</li> <li>- Gerar o compromisso com a conservação e a manutenção dos imóveis;</li> <li>- Estimular a adimplência; e</li> <li>- Fortalecer a credibilidade e sustentabilidade do programa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Compreensão e fixação das informações fornecidas;</li> <li>- Integração e laços associativos entre os arrendatários;</li> <li>- Aspectos construtivos da unidade habitacional, incluindo aqueles relativos ao empreendimento, à inserção urbana, às relações de vizinhança e às percepções da qualidade de vida; e</li> <li>- Atitudes em relação ao conceito de arrendamento e conservação do imóvel.</li> </ul>

Fonte: DOC A5

Os técnicos envolvidos no desenvolvimento do sistema de avaliação não tinham condições de submeter os indicadores sugeridos pela pesquisadora a um processo de seleção envolvendo um número significativo de técnicos que atuam na área social das diferentes filiais da Instituição A espalhadas pelo país. Assim, a escolha dos indicadores que comporiam o sistema de avaliação do TTS foi realizada pelos técnicos que estavam desenvolvendo o sistema. A pesquisadora não participou desta escolha por julgar que não fazia parte de suas atribuições, como facilitadora. O conjunto de questões que iria constituir o formulário de coleta de dados também foi definido desta forma. Os indicadores escolhidos pelos técnicos estão listados no Anexo 1 (DOC A7).

A partir da definição dos indicadores, os técnicos propuseram à pesquisadora a aplicação piloto em um empreendimento situado no município em que ela reside. Como a metodologia foi desenvolvida antes do TTS ter sido aplicado em algum empreendimento no âmbito do Projeto 1, a pesquisadora teria um tempo de aproximadamente seis meses para optar por realizar a pesquisa ou simplesmente realizar entrevistas com os técnicos que a aplicaram. Tendo em vista que a pesquisa foi direcionada para a elaboração do modelo de sistema de monitoramento, a pesquisadora optou por não desenvolver esta etapa do estudo, tendo sido a mesma realizada pelos técnicos envolvidos no desenvolvimento do sistema de avaliação.

#### **A6.4 A estruturação do banco de dados: um confronto entre a racionalidade e o incrementalismo**

A estruturação do banco de dados foi realizada através da elaboração de três protótipos de baixa fidelidade, cuja finalidade era simular o procedimento que facilitaria a coleta dos dados e evitaria a ocorrência de erros na tabulação dos mesmos. Por esta razão, esta estruturação foi feita em conjunto com a estruturação dos formulários de coleta de dados. Porém, o procedimento a ser utilizado para a coleta dos dados também influenciaria na estruturação do banco de dados. A pesquisadora sugeriu, para facilitar a tabulação dos dados e diminuir a possibilidade de ocorrência de erros quando eles fossem digitalizados, a estruturação de um formulário eletrônico com a mesma diagramação dos formulários impressos contendo uma transferência automática dos dados para a tabela de tabulação. Assim, ficariam registrados os dados obtidos dos respondentes da pesquisa e em caso de alguma irregularidade nos resultados, a conferência com o formulário impresso seria facilitada. Para demonstrar esta possibilidade, a pesquisadora elaborou os formulários eletrônicos dos seis grupos de questões listados anteriormente.

Com base na simulação do uso destes formulários, foram observadas duas principais limitações. A primeira era quanto ao controle dos registros. Quando os dados fossem transferidos para os formulários eletrônicos, deveria ser introduzido um código para identificar o empreendimento a que eles se referiam e os arrendatários que haviam participado da pesquisa. A identificação dos arrendatários possibilitaria estabelecer uma relação com outros sistemas de informação utilizados pela instituição A, de forma que poderiam ser realizadas relações entre os resultados da pesquisa de satisfação com outros aspectos de interesse como o nível de renda, a estrutura familiar ou os gastos mensais. Os técnicos consideraram que esta possibilidade poderia causar constrangimentos aos arrendatários quando respondessem a pesquisa, pois estes poderiam temer serem repreendidos ao exporem opiniões contrárias às expectativas dos técnicos da Instituição A. Foi decidido, então, que a identificação do arrendatário seria realizada de forma que ele percebesse o anonimato desta identificação, mesmo que isto implicasse a solicitação repetida de informações, como, por exemplo, a localização do imóvel dentro do empreendimento e o número de cômodos que este imóvel apresentava, informações estas que, sabidamente, eram de domínio da instituição A. Os técnicos da instituição A foram irredutíveis com relação à questão da identificação dos arrendatários.

A segunda limitação era quanto à incorporação dos registros de cada empreendimento no banco de dados da pesquisa. Os técnicos da instituição A não consideraram relevante discutir estas questões neste momento da pesquisa, pois pretendiam estruturar um banco de dados com um número

limitado de empreendimentos. Após sua consolidação é que pensariam nos aspectos envolvidos na racionalização do processo de coleta, armazenagem, processamento e divulgação dos dados.

Como um dos objetivos do estudo era verificar a forma de coletar dados para avaliar o programa a partir dos seus projetos espalhados pelos diversos municípios brasileiros, a pesquisadora desenvolveu dois outros protótipos, um através de um banco de dados eletrônico e o outro estruturado de forma que os registros fossem realizados mediante o preenchimento dos formulários via Internet. Os técnicos da instituição A julgaram que o protótipo com base no banco de dados eletrônico teria o inconveniente de não poder ser utilizado por todas as EE, visto que o aplicativo que possibilita acessá-lo não tem uso disseminado tanto quanto o tem a planilha eletrônica. Com respeito à utilização do segundo protótipo, foi argumentado que os usuários não teriam acesso à rede e que a hospedagem dos dados nos servidores da instituição A exigiria um procedimento burocrático extenso.

As discussões provocadas pela apresentação dos protótipos podem ser tomadas como evidências relevantes das dificuldades de implementação de um sistema de monitoramento dos programas a partir dos dados dos projetos no âmbito da Instituição A. No entanto, tais dificuldades são de ordem mais burocrática do que pela falta de recursos tecnológicos para resolvê-las.

Por outro lado, também foi possível constatar que o desenvolvimento de um sistema de informação a partir de uma abordagem incremental, no qual os próprios técnicos definem os procedimentos e metodologias, tende a simplificá-lo, a ponto de perder algumas de suas potencialidades importantes como a garantia da qualidade dos dados. Observação semelhante foi feita em um estudo sobre o trabalho de indexação de informações realizadas por bibliotecários:

[...] assim como a maior parte dos profissionais inseridos em meio à produção capitalista, não domina (o bibliotecário) todas as etapas produtivas, faltando-lhe, por vez, observação colateral capaz de subsidiar suas atividades intelectuais (MOURA et al., 2002, p. 21).

No caso da instituição A, eram muitas as impossibilidades apresentadas pelos técnicos para imprimir racionalidade ao processo de coleta de dados. Algumas delas também foram observadas no Diagnóstico do Processo de Avaliação de Propostas de Financiamento de Empreendimentos Habitacionais empregado pela Instituição A (NORIE, 1999). A seguir são descritos alguns comentários a respeito destas impossibilidades:

- Os documentos elaborados pela matriz, visando orientar as atividades das filiais espalhadas entre os municípios do território nacional, mostram problemas quanto a sua estrutura e à linguagem utilizada, possibilitando interpretações diferentes, além de serem submetidos a

modificações constantes, tal como foi constatado quando analisado o DOC A3 e o documento que orienta a realização de pesquisa de avaliação de satisfação dos arrendatários dos empreendimentos do Projeto 1;

- Os técnicos que participaram do estudo tomavam as decisões sobre o direcionamento da pesquisa em função de pressões impostas pela necessidade de cumprir as metas do setor a que estavam vinculados. Assim, o desenvolvimento de uma metodologia de avaliação da satisfação dos arrendatários, por ser menos complexa que o desenvolvimento de uma metodologia para avaliação dos processos e dos resultados do TTS, foi preferida. Vale ressaltar que, além da pressão quanto ao cumprimento das metas, também a equipe disponibilizada para o desenvolvimento da metodologia não apresentava condições de dominar a estrutura teórico-conceitual que exigia esta tarefa. As limitações ocorriam principalmente pela falta de tempo para se dedicar a analisar as questões teóricas envolvidas no problema, sendo a participação dos técnicos no estudo quase uma atividade voluntária.
- Os documentos elaborados para orientar a realização das pesquisas não são submetidos a análises aprofundadas, de forma que os problemas detectados são identificados quando as atividades já estão em andamento. De fato, as orientações apresentadas para a realização das avaliações foram elaboradas por um técnico e revisadas por outro. Porém, dado o alcance nacional que se propõe, esperava-se a sua submissão a uma equipe de técnicos especialistas no assunto.
- A falta de consenso com relação ao papel da instituição A como banco de fomento à provisão habitacional ou como agente financeiro faz com que os técnicos da instituição assumam um ou outro papel ou, em alguns momentos, o primeiro, e em outros, o segundo. No início do estudo de caso e ao apresentarem no DOC A3, como referência para o sistema de avaliação, os técnicos assumiam a postura de representantes de uma instituição provedora de habitação. Na medida em que era observada a complexidade de estabelecer uma metodologia de avaliação do processo e dos resultados do TTS, os técnicos assumiam a postura de representantes de um agente financeiro.